



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DES ANDELYS

(Eure)

Exercices 2019 à 2022

Observations délibérées le 7 novembre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	2
A - DONNEES GENERALES	2
B - INTEGRATION DANS LE PAYSAGE INTERCOMMUNAL	3
III - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	4
A - LES ANNEXES AUX DOCUMENTS BUDGETAIRES	4
1 - Les données relatives aux effectifs	4
2 - Les données relatives à l'état de la dette	4
3 - Les engagements pluriannuels	4
4 - Les concours octroyés aux tiers.....	5
B - LES NOUVELLES REGLES D'ELABORATION ET DE PUBLICITE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES ..	5
1 - L'information du public	5
2 - Le rapport d'orientations budgétaires	6
C - LES ENGAGEMENTS HORS BILAN	6
IV - FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE	6
A - L'ORGANISATION DE LA GESTION FINANCIERE	6
1 - L'organisation générale.....	6
2 - Les régies	7
B - LA PREVISION BUDGETAIRE ANNUELLE	7
C - L'ANNUALITE BUDGETAIRE	7
1 - Les rattachements	8
2 - Les restes à réaliser.....	8
D - LE PATRIMOINE	9
1 - Le suivi du patrimoine	9
2 - Les immobilisations en cours	9
3 - Les dotations aux amortissements	10
E - LES PROVISIONS	11
V - LA SITUATION FINANCIERE	12
A - LE FONCTIONNEMENT COURANT	12
1 - Les charges de gestion	13
2 - Les produits de gestion	17
B - LA TRESORERIE ET LE FONDS DE ROULEMENT.....	18
C - L'INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT	18
D - L'ENDETTEMENT	20

SYNTHÈSE

Chef-lieu d'arrondissement du département de l'Eure comptant environ 8 000 habitants, la commune des Andelys dispose d'un patrimoine historique conséquent mais peine à conserver une démographie dynamique et un tissu économique et commercial stable, en raison notamment de son éloignement des principaux axes de communication.

La commune connaît depuis des années une situation financière fragile, liée à un cumul de facteurs qu'il va lui être difficile de dépasser. Dotée d'un patrimoine vieillissant, pour lequel des charges d'investissement lourdes devraient être planifiées, elle rencontre des difficultés à dégager un autofinancement suffisant, en raison de bases fiscales limitées et d'une hausse récente et conjoncturelle des charges courantes.

Si la collectivité maintient son objectif – souhaitable – de limiter sa capacité de désendettement, déjà élevée, à moins de dix années, elle devra vraisemblablement prendre de nouveaux arbitrages relatifs à son plan pluriannuel d'investissement, qui semble difficilement soutenable dans le contexte actuel.

La fiabilité des comptes n'est pas assurée. Si depuis le précédent contrôle de la chambre, la prise en compte des restes à réaliser s'est améliorée, il reste à veiller à la production de pièces justificatives adéquates. De même, la commune n'a toujours pas mis en place de réel inventaire physique et comptable, ni de contrôle de ses régies.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Produire les annexes des documents budgétaires (effectifs, état de la dette, engagements pluriannuels et concours octroyés aux tiers) – Instruction M14 ;
2. mettre en place un inventaire physique et comptable - Instruction M14, tome II, titre 4, chapitre 3 ;
3. procéder à l'apurement des comptes 23 - Instruction M14 ;
4. ajuster les provisions aux risques auxquels la commune est exposée - article R. 2321-2 CGCT et Instruction M14 ;
5. mettre en place un contrôle des régies – article R. 1617-17 CGCT ;
6. mettre un terme au versement de la prime annuelle.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune des Andelys pour les exercices 2019 à 2022. Par lettre en date du 5 avril 2023, le président de la chambre en a informé M. Frédéric Duché, ordonnateur en fonction.

L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 12 juillet 2023.

Lors de sa séance du 11 juillet 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Duché, qui y a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 7 novembre 2023, le présent rapport d'observations définitives.

Le contrôle, consécutif à celui qui s'était tenu en 2017, a porté exclusivement sur la situation financière de la collectivité, abordée sous les axes de la fiabilité budgétaire et comptable et de l'analyse de la trajectoire financière de la collectivité, tant en fonctionnement qu'en investissement.

II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

A - Données générales

La commune des Andelys est une commune du nord-est du département de l'Eure, située à 40 kilomètres de Rouen, dont la population, de l'ordre de 8 070 habitants¹, diminue de 0,3 % en moyenne annuelle depuis 2013.

Elle connaît une diminution de la part des habitants appartenant à la tranche d'âge de 0 à 44 ans, qui est passée en quinze ans de 60 % à 53 %. A l'inverse, la population de plus de 60 ans a augmenté dans le même temps de plus de 5 points.

Le taux d'emploi des 15-64 ans² (60,5 %) est sensiblement inférieur à la moyenne régionale (64,7 %) et nationale (66,1 %). Le taux de chômage des habitants est de 18 % en 2020 contre 12,5 % pour la région et 8 % au niveau national. Ces données confirment une situation sociale contrastée dans la commune, touchée par un taux de pauvreté de 16 %, contre 13,2 % au niveau régional et 14,6 % au plan national.

S'étendant sur une superficie de près de 41 km², la commune des Andelys est située sur la rive droite d'une boucle de la Seine. La ville dispose de deux haltes fluviales, mais est à l'écart des principaux axes de communication, ferrés ou autoroutiers.

La commune dispose d'un patrimoine historique conséquent, avec notamment la gestion, en partenariat avec l'Etat et l'office de tourisme communautaire, du site historique de Château-Gaillard qui accueillait en 2021 près de 20 000 visiteurs. Elle assure également la gestion de la collégiale Notre-Dame des Andelys.

¹ Source INSEE : RP 2019.

² Données INSEE 2020.

B - Intégration dans le paysage intercommunal

La collectivité était précédemment membre de la communauté de communes des Andelys et de ses environs, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui a fusionné avec la communauté d'agglomération des Portes de l'Eure et la communauté de communes Epte-Vexin-Seine. Depuis le 1^{er} janvier 2017, ce nouvel ensemble est devenu la communauté d'agglomération Seine Normandie Agglomération (ou SNA).

Regroupant 61 communes et environ 83 000 habitants, la SNA s'étend sur 700 km² autour de trois communes majeures (Les Andelys, Vernon et Pacy-sur-Eure) qui regroupent à elles seules 55 % de la population du territoire.

De fait, et contrairement à la partie sud du territoire de l'EPCI, le pourtour de la commune des Andelys reste peu densément peuplé. Sur les 16 communes les plus proches, neuf présentent une densité de moins de 50 habitants au km², bien en dessous de la densité démographique normande qui est de 111,4 habitants au km². La faiblesse de cette densité, couplée au caractère peu artificialisé des sols, permet de mieux appréhender l'importance des charges de centralité supportées par la commune.

En effet, en application des décisions prises par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), la commune perçoit environ 1 M€ d'attribution de compensation, notamment au regard de ces charges de centralité.

La commune a conclu avec l'EPCI diverses conventions de mise à disposition de services et d'agents. En matière de partage de coûts, une convention financière lie la collectivité et la SNA pour l'exploitation du site de Château-Gaillard : une compensation est versée par l'EPCI à la commune à hauteur d'un montant variable selon les exercices et plages d'ouverture (11 000 € environ en 2020). La commune met également du personnel et des capacités techniques à la disposition de la communauté d'agglomération pour l'exploitation de la piscine et de l'école de musique communales, transférées à l'EPCI en 2017, et pour l'entretien de l'office de tourisme, pour un montant de 11 000 € en 2021.

Un service commun d'instruction relatif au droit des sols a également été mis en place par la SNA, pour lequel les communes adhérentes bénéficient de prestations facturées à hauteur du nombre d'actes réalisés au cours de l'année. La participation de la commune des Andelys à ce service s'est ainsi élevée à environ 18 000 € en 2020 et 2021, et près de 20 000 € en 2022.

Enfin, la commune met à la disposition de la SNA des locaux et des agents pour assurer les prestations liées au périscolaire, dont la compétence relève de l'EPCI. Elle bénéficie par ailleurs de la mise à disposition d'un agent chargé des réseaux de télécommunication, qui coûte environ 10 000 € par an à la commune.

Outre ses relations avec la communauté d'agglomération, la commune des Andelys est membre du syndicat de gestion des ordures ménagères (SYGOM) et du syndicat de voirie Vexin Seine (SVVS) pour un volume financier de 270 000 € annuellement jusqu'en 2021, puis environ 210 000 € à compter de 2022³.

³ A ces participations s'ajoutent les versements liés à des opérations spécifiques, par voie de fonds de concours. En 2020 et 2021, ces opérations s'élevaient à environ 35 000 € par an.

III - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

A - Les annexes aux documents budgétaires

L'analyse des documents budgétaires, et notamment de leurs annexes, appelle plusieurs observations concernant la fiabilité des données relatives aux effectifs, à l'état de la dette, aux engagements pluriannuels et aux concours octroyés à des tiers.

1 - Les données relatives aux effectifs

Les effectifs communaux concernant les emplois permanents, emplois fonctionnels inclus, oscillent entre 125,20 agents en 2022 et 127,54 agents en 2020 selon les comptes administratifs de la collectivité.

Le rapprochement entre le tableau de l'état du personnel figurant en annexe C1.1 du compte administratif et le tableau des effectifs transmis par la collectivité présente des différences sur les exercices 2020, 2021 et 2022, soit respectivement des écarts de 3,73 ETP en 2020 et 2 ETP en 2021 et 2022.

2 - Les données relatives à l'état de la dette

L'état de la dette est un état récapitulatif au 31 décembre, par prêteur et par catégorie, des emprunts restants dus. Il figure en annexe du compte administratif⁴ voté par la collectivité et doit être conforme à l'encours de la dette tel qu'il apparaît au compte de gestion établi par le comptable public.

Le rapprochement de l'état des emprunts restant dus, figurant en annexe du compte administratif, et du compte 164 « Emprunts auprès des établissements de crédits » du compte de gestion révèle systématiquement un écart de 593 502 € sur chaque exercice de la période de contrôle.

Sur ces écarts, la commune a signalé qu'une vérification avec le service de gestion comptable avait donné lieu à l'identification de la source de l'erreur qui est issue d'une inscription erronée au compte de gestion. La collectivité a indiqué qu'une délibération serait prise en décembre 2023 afin de mettre en conformité la dette figurant au compte de gestion avec les annexes du compte administratif relatifs à l'endettement.

3 - Les engagements pluriannuels

Trois opérations ont fait l'objet d'engagements pluriannuels sur la période de contrôle : la restauration de la collégiale Notre-Dame, débutée en 2018 et terminée en 2022 pour un montant actualisé d'autorisation de programme (AP) de 964 862 €, le réaménagement de la place Poussin de 2019 à 2022 pour un montant d'AP de 3 938 798 € et la révision du PLU, prévue sur la période 2019 à 2023, pour un montant actualisé d'AP de 92 891 €.

La collectivité indique que les crédits de paiement non utilisés ne sont pas considérés comme des restes à réaliser mais sont reportés l'année suivante par délibération du conseil municipal.

⁴ Annexe IV A2.2.

Le rapprochement de l'annexe B2.1 « *Situation des autorisations de programme et crédits de paiement* » du compte administratif et des délibérations du conseil d'administration relatives aux autorisations de programme et de crédits ainsi que leur actualisation révèle des incohérences entre les montants inscrits au compte administratif et les montants autorisés et actualisés. Au demeurant, cette annexe n'a pas été jointe au compte administratif 2020.

Il appartient à la commune de présenter, chaque année, l'annexe sur la situation des autorisations de programme et crédits de paiement du compte administratif et de la mettre en cohérence avec la réalité des engagements, ce que la commune s'est engagée à faire à l'occasion du prochain vote du compte administratif.

4 - Les concours octroyés aux tiers

Si la liste des concours attribués à des tiers est jointe au compte administratif, aucune prestation en nature n'y est indiquée alors même que des locaux sont mis à la disposition de plusieurs associations. La commune a indiqué avoir entamé des travaux de recensement et de budgétisation de ses concours en nature octroyés aux tiers.

La chambre demande à la commune de compléter l'information figurant en annexe IV B1.7 du compte administratif que la commune s'est engagée à réaliser lors du prochain vote du compte administratif.

B - Les nouvelles règles d'élaboration et de publicité des documents budgétaires

Les règles en matière d'élaboration et de publicité budgétaires ont été modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (ou loi NOTRE).

La commune des Andelys dispose d'un site internet. Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016, pris en application de l'article 107 de la loi NOTRE, a prévu les modalités de mise en ligne des documents budgétaires de ces entités. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 a précisé le contenu ainsi que les modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire (ROB). Les articles R. 3313-8 et L. 3313-1 du CGCT reprennent ces dispositions.

1 - L'information du public

Les communes doivent aviser le public de la mise à disposition des documents budgétaires, et insérer dans une publication locale diffusée dans la commune les informations synthétiques jointes. La loi NOTRE a institué l'obligation, notamment pour les communes de 3 500 habitants et plus, de joindre au budget primitif et au compte administratif une note de présentation brève et synthétique du budget primitif et du compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Lorsque la collectivité dispose d'un site internet, cette note ainsi que les documents budgétaires adoptés doivent y être publiés.

La commune se conforme à ces obligations.

2 - Le rapport d'orientations budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de 3 500 habitants et plus, un rapport sur les orientations budgétaires donne lieu à un débat en conseil municipal. Ce rapport doit comporter, entre autres, selon l'article D. 2312-3 du CGCT, les principales évolutions relatives aux relations financières entre la collectivité et le groupement dont elle est membre, le profil de l'encours de la dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet du budget, et l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement en fin d'exercice.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait relevé que la collectivité ne chiffrait pas toujours les dépenses totales à envisager. La collectivité a tenu compte des observations et y a remédié.

Toutefois, si le rapport d'orientations budgétaires 2022 présente une note rétrospective sur l'exercice 2021 ainsi qu'une note sur les orientations du budget primitif 2022, il demeure très incomplet sur les informations suivantes, prévues par l'article L. 2312-1 du CGCT :

- les évolutions prévisionnelles en subventions allouées aux associations, qui constituent une dépense de fonctionnement ;
- les évolutions prévisionnelles des concours financiers ;
- les relations financières entre la commune et Seine Normandie Agglomération ;
- le programme d'investissement chiffré total (prévisions de recettes et de dépenses, autorisations de programme pour 2022).

La commune s'est engagée à développer les points mentionnés lors de son prochain rapport d'orientations budgétaires.

C - Les engagements hors bilan

Au 31 décembre 2022, le montant du capital restant dû au titre des emprunts garantis par la commune s'établissait à 4,5 M€ pour un total de dette garantie d'un montant initial de 11,7 M€.

Toutes ces garanties d'emprunt ont été accordées pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements réalisés par des organismes HLM et ne sont donc pas soumises au respect des seuils prévus à l'article L. 2252-1 du CGCT.

IV - FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A - L'organisation de la gestion financière

1 - L'organisation générale

La gestion financière de la commune est assurée par la direction des finances et de la commande publique, située au sein d'un pôle ressources. Scindée en deux pôles (comptabilité-finances et commande publique), cette direction est constituée depuis 2021 de six agents, dont la directrice des finances et de la commande publique.

Le processus financier interne est formalisé par des notes de cadrage, en amont à la fois de la préparation du budget et de la clôture budgétaire annuelle et, au cours de l'année, par la réalisation de revues budgétaires biannuelles avec chaque service.

2 - Les régies

La commune dispose de cinq régies de recettes⁵. Elle n'a pas procédé à des contrôles de ces régies entre 2019 et 2022, et n'a établi aucun plan de coopération avec les services du comptable public.

Lors du seul contrôle opéré durant la période, en août 2022, sur demande expresse d'une régisseuse prenant ses fonctions, des risques ont été observés et des actions correctrices ont été engagées par la commune.

Il est néanmoins rappelé que le contrôle des régies ne doit pas incomber uniquement au comptable. Cette absence de contrôle semble indiquer un manque de supervision sur des régies dont le nombre et les montants financiers y transitant sont pourtant facteurs de risques. La collectivité a indiqué être consciente de ce risque et avoir l'intention de mettre en place dans le futur une politique de contrôle.

La chambre rappelle à la collectivité son obligation en matière de contrôle des régies que cette dernière s'est engagée à mettre en œuvre dès 2024.

B - La prévision budgétaire annuelle

La qualité de la prévision budgétaire est globalement de bon niveau, particulièrement en fonctionnement. Une légère diminution du taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement a en revanche été constaté en 2020 et 2022, sans être préoccupante.

Ainsi le taux d'exécution en dépenses réelles d'investissement est de 79 % en 2020 et 72 % en 2022 hors restes à réaliser et respectivement de 83 % et 80 % en tenant compte des restes à réaliser.

S'agissant des recettes d'investissement, la totalité des crédits annulés en 2022 (pour 366 755 €) concerne des subventions d'investissement liées à des recettes annulées pour des opérations non réalisées ou d'un budget plus limité qu'initialement évalué.

C - L'annualité budgétaire

Le respect du principe de l'annualité budgétaire doit conduire la commune à fiabiliser les rattachements et les restes à réaliser.

⁵ Il s'agit des régies relatives au centre social (encaissement de tous droits aux activités et ateliers), à la foire à tout (encaissement des droits de la foire à tout et places de parking), au musée (encaissement des droits du musée), aux vacations funéraires et concessions funéraires (encaissement des concessions et vacations funéraires) et aux événements culturels et populaires (encaissement des recettes de spectacles et de manifestations culturelles).

1 - Les rattachements

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que la commune procédait imparfaitement aux rattachements des produits et des charges dans ses comptes administratifs, puisqu'elle se limitait au rattachement des intérêts courus non échus.

La commune a tenu compte des remarques de la chambre en procédant au rattachement des charges et des produits.

Le taux de rattachement de 19,1 % atteint en 2022, soit 459 224 €, éloigné des montants observés lors des exercices antérieurs, reflète une volonté de la commune de reporter sur 2022 les mandatements 2021 compte tenu de la dégradation de sa trésorerie devenue négative à la fin de l'année 2021.

La collectivité explique cette évolution, d'une part, par une date d'arrêté des comptes anticipée par rapport à l'année précédente, entraînant un nombre de rattachements plus important en 2022, et d'autre part, par une progression très significative de la valeur des fluides tout au long de l'année 2022⁶. A noter que la dernière facture de Dalkia (achat de gaz) d'un montant de 240 000 €, contre 72 000 € en 2021, parvenue avant la date d'arrêté des comptes, n'a pas été réglée car la collectivité était en cours de négociation avec l'émetteur de la facture.

En complément de ces éléments factuels, la chambre observe la corrélation entre la nette augmentation des rattachements en 2022 et la très grande faiblesse de la trésorerie de la commune en 2021.

La collectivité a estimé, sans écarter cependant cette dernière circonstance, qu'il ne s'agissait pas d'une action intentionnelle, et que l'origine principale des rattachements était principalement liée à l'anticipation accrue des dates de clôture budgétaire, couplée à une augmentation brutale du poids de certaines charges.

2 - Les restes à réaliser

Dans son dernier rapport, la chambre précisait que la commune ne déclarait de restes à réaliser que sur la seule section d'investissement, constat une nouvelle fois établi lors du présent contrôle.

La chambre rappelle que les restes à réaliser de la section d'investissement sont pris en compte pour l'élaboration de l'affectation du résultat de l'année N-1. Ils contribuent à l'équilibre du budget tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement.

Le montant des restes à réaliser inscrits en dépenses s'élevait à 550 985 € en 2022 contre un montant moyen de 150 000 € de 2019 à 2021. Les sommes déclarées en restes à réaliser en recettes d'investissement atteignent 580 458 € en 2022, contre 267 112 € en 2021, 21 000 € en 2020 et 188 750 € en 2019.

La chambre a effectué le contrôle des pièces relatives aux restes déclarés sur l'exercice 2022, en sélectionnant les montants supérieurs à 4 000 € pour les restes à réaliser déclarés en dépenses d'investissement et en prenant l'exhaustivité des pièces justificatives pour les restes à réaliser en recettes d'investissement.

⁶ Deux rattachements significatifs en 2022 : Dalkia (achat de gaz) pour un montant de 240 000 € et SIEGE 27 (achat d'éclairage public) pour un montant de 87 000 €.

Des justifications transmises ne sont pas étayées de pièces susceptibles de justifier l'inscription du montant des restes à réaliser, notamment des notifications correctrices d'inscription de montants erronés⁷ ou encore, des pièces probantes étayant des montants recalculés de subventions sur la base d'une actualisation des travaux⁸.

La chambre prend acte des progrès par rapport au précédent contrôle, mais elle constate des erreurs de saisie et l'absence de pièces justificatives en matière de réactualisation des subventions notifiées en recettes. Ces anomalies sont de nature à fragiliser la sincérité des montants inscrits et ainsi, d'altérer le résultat du budget de la commune.

D - Le patrimoine

1 - Le suivi du patrimoine

Si la commune a transmis un inventaire physique de ses bâtiments, elle n'a pas été en mesure de transmettre un inventaire comptable, les travaux de rapprochement avec l'état de l'actif de la trésorerie étant toujours en cours.

Comme lors du précédent contrôle, la chambre rappelle à la commune son obligation de mettre en place un suivi du patrimoine mobilier et immobilier, par le biais d'un inventaire comptable et physique de ses biens.

La collectivité s'est engagée à poursuivre ses travaux afin d'achever la mise à jour de l'inventaire patrimonial, en tout état de cause en 2024.

2 - Les immobilisations en cours

Le compte 23 « *Immobilisations en cours* » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux, ou au fur et à mesure des travaux. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés.

Les immobilisations en cours imputées aux comptes 23 « *Immobilisations en cours* » ne sont pas transférées aux comptes d'imputation définitive du chapitre 21 « *Immobilisations* », comme l'illustre le tableau ci-dessous :

⁷ RAR en dépenses : engagement n° 386 « Atelier 2H », montant inscrit : 11 013,52 € au lieu de 14 124,75 € (erreur mécanique du logiciel qui a doublé un mandat). RAR en recettes : engagement n° 132 « Subvention FNADT Boulevard Néhou 80 % Etude géotechnique », montant inscrit : 14 040 € (notification : 17 040 €), erreur de saisie.

⁸ RAR en recettes : engagement n° 147 « Subvention département 30 % Défense extérieure », montant inscrit : 15 914 € (notification : 18 215 €). RAR en recettes : engagement n° 146 « Subvention DETR 30 % Défense extérieure », montant inscrit : 15 914 € (notification : 18 215 €). RAR en recettes : engagement n° 134, « Subvention DETR 80 % Travaux de sécurisation des falaises Solde », montant inscrit : 94 864 €.

Tableau n° 1 : Les immobilisations en cours de 2019 à 2022

Comptes 23 Immobilisations en cours	2019	2020	2021	2022
2312		17 703,36 €	17 703,36 €	21 518,51 €
2313	3 750 041,00 €	4 997 095,01 €	7 965 542,56 €	8 418 004,58 €
2315	868 966,80 €	868 966,80 €	868 966,80 €	868 966,80 €
2316		1 767,48 €	3 379,75 €	4 045,81 €

Source : CRC à partir des balances des comptes de gestion

La collectivité a précisé que les travaux de rénovation du cinéma, comptabilisés au compte 2313 « *Constructions* » pour un montant total de 3 236 714 €, dont les premiers mandats datent de décembre 2015, ont été terminés depuis 2021. Les dépenses auraient donc dû être virées, sur l'exercice 2022, au compte 21.

De même, des immobilisations comptabilisées au compte 2315 « *Installations, matériel et outillage techniques* » sont antérieures à 2019 (868 966 €).

L'apurement de ces comptes d'immobilisations en temps réel contribue à refléter l'image fidèle du patrimoine de l'entité. Il évite également de différer l'amortissement des biens concernés, les dotations aux amortissements des actifs imputés aux subdivisions du compte 2315 « *Installations, matériels et outillage techniques* » constituant des dépenses obligatoires en vertu de l'article R. 2321-1 du CGCT.

La collectivité a indiqué que le montant inscrit au compte 2315 concernait des dépenses de travaux liés aux budgets Eau et Assainissement de 2014 à 2018, travaux non amortissables. Le compte n'a pas été apuré alors que ces budgets avaient été transférés depuis le 1^{er} janvier 2018 à la communauté d'agglomération Seine Normandie Agglomération.

La chambre rappelle à la commune son obligation de procéder à des apurements réguliers de ces comptes, ce que cette dernière s'est engagée à faire avant la fin de l'année 2023.

3 - Les dotations aux amortissements

L'amortissement permet de constater la dépréciation des biens et de dégager des ressources d'autofinancement pour leur renouvellement.

Les dotations aux amortissements sont correctement enregistrées au plan comptable. Leur montant a diminué au cours de la période (diminution annuelle moyenne de 1,3 %), ce qui est en lien avec la diminution des dépenses d'équipement (baisse de 7 % en moyenne annuelle).

Les éléments relatifs aux amortissements des immobilisations corporelles figurant en annexe A3 des documents budgétaires sont conformes à la durée d'usage servant de référence fiscale. A l'exception de deux délibérations plus récentes⁹, la base de référence de la commune dans ce domaine s'appuie sur des délibérations anciennes (28 juin 1996 et 30 novembre 1998) et mériterait d'être revue pour évaluer si une actualisation serait nécessaire, conformément aux recommandations du précédent contrôle de la chambre.

⁹ En 2006, a été adoptée une délibération portant à dix ans la durée d'amortissement pour les travaux relatifs à la téléphonie, l'éclairage public et l'effacement des réseaux, et en 2020 a été adoptée une autre délibération concernant les travaux du cinéma (biens productifs de revenu).

En réponse aux observations provisoires, la commune a signalé qu'elle souhaitait procéder à l'adoption d'une nouvelle délibération fin novembre 2023 avant d'anticiper notamment la mise en œuvre de la M57 pour ses comptes le 1^{er} janvier 2024.

Toutefois et comme relevé au point précédent, la collectivité maintient indûment sur certains comptes d'immobilisations en cours (C/ 2313 et 2315) des opérations achevées parfois antérieures à 2019. Par conséquent, l'amortissement obligatoire de ces biens (c. 2313 : 3 236 714 €, c. 2315 : 868 966 €) s'en trouve différé. Il en découle une minoration en section de fonctionnement de l'effort budgétaire consacré par la collectivité à l'amortissement de son patrimoine et, par conséquent, une valorisation d'actifs erronée.

Sur une base théorique d'amortissement de 60 ans pour le cinéma et de 10 ans pour les « *Installations, matériel et outillage techniques* », l'effort de rattrapage qui en résulte devrait conduire à une régularisation d'un peu plus de 140 000 €¹⁰ chaque année après intégration des travaux de réhabilitation du cinéma et des opérations antérieures à 2019 au compte 2315. Cette somme s'ajouterait à l'effort actuel d'investissement (185 084 € en 2022).

E - Les provisions

La constitution de provisions est obligatoire, notamment à l'ouverture d'un contentieux, dès l'ouverture d'une procédure collective ou lorsqu'une créance est devenue irrécouvrable¹¹. Elle peut intervenir dès l'apparition d'un risque avéré.

Au cours de la période de contrôle, la commune n'a constitué aucune provision alors qu'elle était impliquée dans onze contentieux indemnitaires, dont l'enjeu financier peut être évalué à près de 40 000 €.

De même, le montant des pertes sur créances irrécouvrables s'est élevé à près de 16 000 € en moyenne chaque année et le montant des jours épargnés au titre du compte épargne-temps (CET) peut être évalué à 125 000 €¹².

Les services de la commune ont indiqué que deux agents seulement avaient bénéficié du paiement de leur CET pour un montant de 7 670 € en 2020, les jours épargnés sur CET étant obligatoirement utilisés comme des congés annuels¹³. Ces jours ne donnent pas lieu à indemnisation sauf en cas de décès de l'agent¹⁴ ou à l'issue d'un congé longue maladie ou longue durée suivi d'une retraite (selon le barème d'indemnisation journalier par catégorie hiérarchique, établi par la collectivité dans un avenant au règlement du compte épargne-temps du 21 février 2022¹⁵, soit en brut, 125 € pour les agents de catégorie A, 80 € pour les agents de catégorie B et 65 € pour les agents de catégorie C).

La chambre relève que ce barème journalier est inférieur de 10 €, pour chacune des catégories hiérarchiques, au barème réglementaire¹⁶ appliqué aux agents de l'Etat.

¹⁰ Cinéma : 3 236 714 €, durée d'amortissement 60 ans, soit 53 945,23 € annuels. C/2315 : 868 966 €, durée d'amortissement 10 ans, soit 86 896,60 € annuels.

¹¹ Article R. 2321-2 du CGCT.

¹² 1 439 jours (nombre de jours épargnés au titre du CET) / 228 (nombre de jours travaillés par an) = 6,31 * 19 916 € (salaire moyen) = 125 698 €.

¹³ Sauf en cas de décès de l'agent (indemnisation à ses ayants droits) ou à l'issue d'un congé longue maladie ou longue durée suivi d'une retraite.

¹⁴ Indemnisation des ayants droits.

¹⁵ Article L. 6221-5 du CGCT : « Une collectivité ou un établissement mentionné à l'article L. 4 peut, par délibération, proposer une compensation financière à ses agents territoriaux, d'un montant identique à celle dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat, en contrepartie des jours inscrits à leur compte épargne-temps. »

¹⁶ Arrêté du 28 août 2019 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2022 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature - article 4.

L'instruction budgétaire comptable M14 dispose que les provisions constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble du personnel sont reprises pour « *couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...)* ».

Sur ce point, si la collectivité ne respecte pas parfaitement l'orthodoxie comptable en n'imputant pas de provisions, elle fait néanmoins un travail de recensement annuel des départs à la retraite susceptibles d'entraîner une monétisation du CET, et budgétise cette dernière au sein du chapitre 012 du budget de l'exercice concerné, respectant ainsi un principe de prudence dans ses prévisions budgétaires.

Le dernier contrôle de la chambre avait relevé l'absence de régularisation d'une garantie d'emprunt dont une somme de 124 419,66 € avait constitué une perte financière pour la commune en raison de la défaillance de l'emprunteur, perte qui n'avait pas été constatée dans ses comptes. La ville a régularisé la situation, en étalant la dépense sur dix exercices et en inscrivant un montant de 12 422 € chaque année au compte 6541 « *Créances admises en non-valeur* ».

La chambre demande à la commune d'ajuster ses provisions aux risques auxquels elle est exposée, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dans sa réponse, et de modifier le barème d'indemnisation des jours épargnés sur un CET conformément à la réglementation.

V - LA SITUATION FINANCIERE

A - Le fonctionnement courant

Au cours des quatre dernières années, la commune a connu une hausse plus rapide de ses charges de gestion que de ses produits de gestion (variation moyenne annuelle de + 4 % contre + 3,6 %).

Elle est néanmoins parvenue à maintenir une stabilité de sa capacité d'autofinancement, limitée à 9 % de son volume annuel de produits de gestion, soit bien en dessous des 15 % préconisés pour garantir une véritable marge de manœuvre en matière de financement de l'investissement.

Tableau n° 2 : Etat général des charges et produits de gestion de la commune de 2019 à 2022

En €	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	8 925 036	8 841 408	9 319 622	9 929 898
Charges de gestion	7 879 594	7 604 497	8 273 951	8 864 805
Excédent brut de fonctionnement	1 045 442	1 236 911	1 045 671	1 065 093
CAF brute	738 844	942 136	809 973	855 023
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>8,3 %</i>	<i>10,7 %</i>	<i>8,7 %</i>	<i>8,6 %</i>

Source : comptes de gestion de la collectivité

1 - Les charges de gestion

a - Les charges à caractère général et autres charges de gestion

Les charges à caractère général de la commune ont connu une variation moyenne annuelle à la hausse de 7 % au cours de la période de contrôle, portée essentiellement par trois pôles de dépense : achats divers, locations et contrats de prestations de service.

Le principal pôle d'augmentation des dépenses liées aux achats divers est celui des fluides et du carburant, dont les montants évoluent de 643 000 € en 2019 à 1,03 M€ en 2022. En complément, le budget alimentation a connu une hausse nette, passant de 233 000 € en 2019 à 330 000 € en 2022, tenant à la fois à la hausse des matières premières au cours des deux derniers exercices et à l'exécution d'un nouveau marché augmentant le nombre de repas confiés à la cuisine centrale.

La hausse des dépenses de location est liée à plusieurs facteurs : la création de nouveaux besoins (comme la location de matériel pour la manifestation « été en Seine », créée en 2021 et à laquelle 8 600 € sont consacrés annuellement), l'évolution des pratiques, passant de l'acquisition de matériel à la location (illuminations de Noël pour 26 000 € ou renouvellement du parc automobile par location de longue durée pour 35 000 € annuellement). Ces dépenses s'ajoutent à des charges locatives liées au contexte local (locaux loués par la commune pour accueillir des médecins dans un contexte de raréfaction des praticiens, pour 10 000 € annuels).

Enfin, les contrats de prestations de service ont connu une augmentation liée notamment à la mise en place en 2022 d'une commission d'indemnisation amiable avec la CCI dans le cadre des travaux d'aménagement de la place Poussin au centre-ville (pour 7 400 € en 2022) et les prestations liées à l'accompagnement par la fédération des maisons et pôles de santé de Normandie pour la conception d'une future maison de santé pluriprofessionnelle (soit un coût annuel de 5 400 €).

Les autres charges ont connu une maîtrise, voire une contraction, notamment pour les dépenses de relations publiques, en baisse de près de 16 % sur la période. Ces mesures ont été adoptées afin d'améliorer la capacité d'autofinancement.

Les « autres charges de gestion » ont connu une légère baisse au cours des quatre dernières années, passant de 721 000 € en 2019 à 686 000 € en 2022, notamment par la diminution des contributions aux organismes de regroupement, dont la réduction des

sommes versées au syndicat de voirie Vexin Seine du fait de l'évolution des statuts du syndicat qui a réduit son périmètre d'intervention depuis le 1^{er} janvier 2022.

b - Les subventions accordées aux tiers

Le volume de subventions accordées aux tiers reste néanmoins conséquent au regard du volume global des charges de gestion.

Sur la période de contrôle, la commune a voté, chaque année, un montant global de subventions de plus de 200 000 € (265 000 € en 2022) hormis en 2020. Les montants octroyés en 2020 et 2021 sont bien inférieurs aux montants autorisés, certaines associations ayant dû renoncer à leurs projets durant la crise sanitaire.

Tableau n° 3 : Evolution du montant des subventions attribuées à des tiers

	2019	2020	2021	2022
Délibération du conseil municipal	265 000 €	206 870 €	265 000 €	265 000 €
C/6574 "subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé"	263 717 €	142 448 €	199 950 €	252 612 €

Source : CRC à partir de la délibération 2022 et des comptes administratifs

Les subventions principales concernent trois associations de la commune : le club sportif andelysien (CSA), l'union des commerçants, industriels, artisans et libéral (UCIAL - association des commerçants et artisans) et l'OCLA (office de la culture et des loisirs des Andelys).

En matière de politique d'octroi de subventions aux personnes privées, la commune a précisé qu'elle n'avait pas mis en place de critères objectifs et publics, bien que cette démarche ait été affichée pour la fin de l'année 2023 ou le début de l'année 2024.

Conformément à la loi, la commune a adopté une délibération distincte du budget et relative à l'attribution de subventions au profit des associations. Cet acte fixe le montant total accordé et le détail par organisme bénéficiaire, y compris l'attribution des subventions dépassant le seuil de 23 000 € et précédées par la conclusion d'une convention.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait rappelé à la commune la jurisprudence sur la non-participation au vote des subventions des élus membres du comité directeur de l'office de la culture et des loisirs des Andelys (OCLA). Cette association a été bénéficiaire de deux subventions en 2022, d'un montant total de 51 000 €.

Les élus membres doivent veiller à ne pas être rapporteur du projet, à ne pas participer ni aux débats, ni au vote de la délibération. Si la sortie de salle d'un élu qui se déporte n'est pas une obligation fixée par la loi, elle permet de lever toute suspicion de conflit d'intérêts. La jurisprudence administrative¹⁷ et pénale¹⁸ a souligné les risques liés à la présence d'un élu dans la salle, celui-ci pouvant avoir une influence considérée comme décisive exercée sur les votants par le seul fait de sa présence.

¹⁷ CE, 12 octobre 2016, n° 388232.

¹⁸ Cass. Crim. 14 novembre 2007.

La délibération d'attribution des subventions 2022 au profit des associations indique que « les conseillers municipaux étant Président ou membre d'une association qui a effectué une demande de subvention, ne participent pas au vote pour l'attribution de leur propre subvention ». Il n'a en revanche pas été possible de détenir la preuve de la sortie de la salle des mêmes conseillers municipaux.

La chambre rappelle à la commune les risques qui s'attachent à la présence des élus concernés par le vote de certaines subventions.

c - Les dépenses de personnel

Les charges de personnel ont évolué de 190 783 € entre 2021 et 2022, soit une variation à la hausse de 3,7 %, du fait de l'augmentation du point d'indice et du SMIC horaire¹⁹ et l'impact du GVT (glissement vieillesse et technicité)²⁰, mais également en raison de recrutements temporaires et du versement d'heures supplémentaires²¹. Ces dépenses ont augmenté de 4,7 % en moyenne annuelle sur la période de contrôle, passant de 4,6 M€ à 5,3 M€ et représentent 59,7 % des charges de gestion de la commune en 2022.

Les heures supplémentaires et complémentaires, autorisées par l'assemblée délibérante le 23 mai 2006, représentent en 2022 un volume financier de 154 854 €, correspondant à 8 815 heures, en recul sur un an de 4,7 % pour les heures supplémentaires et de 11,3 % pour les heures complémentaires.

Si les indemnités pour heures de travail supplémentaire (IHTS) ont diminué de 5,6 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2022, les heures complémentaires ont augmenté de 16 % en moyenne annuelle sur la même période.

Le volume des heures supplémentaires dépassant le seuil mensuel réglementaire de 25 heures est particulièrement élevé puisqu'il représente, en 2021 et 2022, 35 % et 27 % de l'ensemble des heures supplémentaires.

Ce dépassement du contingent mensuel réglementaire a été autorisé par une délibération du 22 mai 2018, après avis du comité technique, conformément à la réglementation, qui fixe les emplois de agents de catégorie C et B et services²² ouvrant droit à rémunération des heures supplémentaires au-delà de 25 heures mensuelles. Cette dérogation permet aux agents d'intervenir lors d'événements exceptionnels et/ou de manifestations de la ville (inauguration, vœux, arbre de Noël, foire à tout, crue ...).

Vingt-cinq agents ont ainsi réalisé entre 26 et 71 heures supplémentaires en un mois en 2021 et vingt-deux agents jusqu'à 73 heures en 2022.

Le versement des IHTS est subordonné à la mise en place de moyens de contrôle. La collectivité a indiqué ne pas avoir prévu de système de contrôle automatisé des IHTS. Les agents remplissent une déclaration individuelle en indiquant la date, le nombre d'heures et le motif des heures effectuées ainsi que le responsable hiérarchique qui les a sollicitées. Cet état déclaratif est validé par le responsable de pôle et le directeur général des services.

Un contrôle de ces états a été effectué par la chambre sur les exercices 2021 et 2022 sur la base d'un échantillon dépassant le seuil mensuel de 40 heures. Ce contrôle

¹⁹ + 149 000 € (source ROB 2022).

²⁰ + 45 000 € (source ROB 2022).

²¹ + 45 000 € (source ROB 2022).

²² Délibération du 22 mai 2018 : Les agents des services techniques (logistique, bâtiments, espaces publics et propreté), les agents de la salle des fêtes, les agents rattachés au service « communication », les agents de la restauration, les agents de la police municipale, les agents du service des sports.

n'appelle pas d'observation, hormis celle relative à un agent contractuel ayant fait l'objet de plusieurs contrats à durée déterminée en 2021 pour exercer le secrétariat du centre de vaccination et dont le dépassement du seuil mensuel réglementaire d'heures supplémentaires n'a pas été autorisé par le conseil municipal. La collectivité a justifié ce dépassement par une amplitude horaire d'ouverture du centre de vaccination adaptée aux besoins de la population.

La commune a également motivé son recours massif aux heures supplémentaires et aux heures complémentaires des agents déjà en poste par le souhait d'optimiser les ressources humaines dans un contexte de maîtrise de la masse salariale, de soutien logistique aux associations²³, d'organisation des manifestations communales²⁴ et des scrutins électoraux, et par la limitation des recrutements afin de répondre aux besoins saisonniers d'entretien et de remplacement des agents en congés maladie.

d - La prime de fin d'année

La commune octroie à ses agents une prime de fin d'année versée au mois de novembre. La délibération du 8 octobre 1986, produite par la commune lors de l'instruction, demande au « groupement des loisirs et des œuvres sociales du personnel communal des Andelys » (à l'époque) le reversement de la subvention permettant le paiement de la prime de fin d'année à la commune, système mis en vigueur les années précédentes pour le paiement de cette prime. Toutefois, aucune délibération antérieure à 1984 et instituant cette prime de fin d'année n'a été produite.

En l'état du dossier, cette prime de fin d'année, qui ne repose pas sur une délibération du conseil municipal mise en place avant la loi du 28 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ne saurait être regardée comme un avantage collectivement acquis.

De plus, le conseil municipal a apporté depuis 1984 des modifications dans les montants en cause²⁵ et dans les conditions d'attribution²⁶.

Enfin, alors qu'une délibération du 8 octobre 1986 prévoyait des conditions restrictives d'attribution pour certains agents, les délibérations prises sur la période 2019 à 2022 autorisent désormais le versement de la prime à l'ensemble du personnel communal²⁷.

La seule revalorisation annuelle de la prime représente une dépense supplémentaire pour la collectivité estimée entre 32 324 € et 37 131 € selon les années, soit un total de 138 878 € sur toute la période de contrôle, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

²³ Par une assistance logistique (foire à tout, la frappadingue, le trail des rois maudits, la fête du printemps et de l'automne, le festival de Noël).

²⁴ « Eté en Seine », événements culturels au musée municipal, des sorties en famille à vocation sociale durant le week-end, des concerts ...

²⁵ Le montant de la prime est ainsi passé de 1 500 francs, soit 228,67 €, à 567 € en 2019, 571,54 € en 2020, 578,40 € en 2021 et 613,10 € en 2022.

²⁶ Retenues pour maladie, sanctions disciplinaires.

²⁷ Délibérations du 25 septembre 2019, du 6 octobre 2020, du 6 octobre 2021 et du 11 octobre 2022.

Tableau n° 4 : Evolution de la prime de fin d'année de 2019 à 2022

	2019	2020	2021	2022
Nbre d'agents	170	155	163	170
Montant annuel versé	56 091,14 €	53 881,93 €	59 461,15 €	59 217,92 €
Montant délibération 1986	228,67 €	228,67 €	228,67 €	228,67 €
Montant délibéré	567,00 €	571,54 €	578,40 €	613,10 €
Coefficient multiplicateur	2,48	2,50	2,53	2,68
Montant devant être versé sur la base de 228,67 €	22 621,45 €	21 557,86 €	23 507,92 €	22 086,71 €
Ecart entre le montant versé et le montant fixé en 1986	33 469,69 €	32 324,07 €	35 953,23 €	37 131,21 €

Source : délibérations transmises par la collectivité, CRC

Il appartient en conséquence à la commune de mettre un terme au versement de la prime de fin d'année. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué avoir entrepris une démarche de suppression de cette prime d'ici la fin de l'année 2023 et sa transposition au sein du dispositif du RIFSEEP, déjà déployé dans la commune.

2 - Les produits de gestion

Les recettes de la commune ont connu une variation annuelle moyenne positive au cours de la période de contrôle de 3,6 %, portée essentiellement par les ressources institutionnelles.

Tableau n° 5 : Evolution des produits de gestion de la commune

En €	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 434 911	4 465 940	4 546 557	4 752 841
Fiscalité reversée	1 232 428	1 235 294	1 241 251	1 171 010
Fiscalité totale (nette)	5 667 339	5 701 234	5 787 808	5 923 851
Ressources d'exploitation	604 033	427 524	569 136	571 646
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 653 664	2 712 650	2 962 678	3 434 401
Produits de gestion	8 925 036	8 841 408	9 319 622	9 929 898

Source : comptes de gestion de la collectivité

Les ressources fiscales de la commune ont progressé de 2,3 % sur la période. Les taux d'imposition ont été maintenus tout au long de la période de contrôle, mais apparaissent tous substantiellement supérieurs à la moyenne de la strate²⁸.

²⁸ Le taux appliqué à la taxe d'habitation est de 17,14 % en 2021 (contre 15,57 % pour la strate) ; celui de la TFPB était de 54,55 % en 2021 avant application du coefficient correcteur (contre 39,10 % pour la strate), et enfin celui de la TFPNB était de 74,90 %, contre 52,31 % pour la strate.

Si les ressources institutionnelles sont portées pour l'essentiel par la dotation globale de fonctionnement, en légère hausse grâce à la part liée à la dotation d'aménagement, la variation la plus significative concerne les participations diverses.

La hausse très nette des participations de l'Etat au cours de la période s'explique essentiellement par les ressources versées par l'agence régionale de santé Normandie (ARS) pour le fonctionnement du centre de vaccination lors de la crise sanitaire (versements de 30 000 € en 2022 et de 108 000 € en 2021) et par les aides liées à la mise en place d'une maison France Service (subvention de 25 000 € pour l'embauche d'un conseiller numérique et subvention de 30 000 € au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT - pour la mise en place de la structure en 2022).

La hausse des participations d'autres organismes (passées de 235 000 € en 2019 à 337 000 € en 2022) repose essentiellement sur les aides fournies par la CAF dans le cadre de la mise en place du dispositif visant à fournir des services de cantine scolaire à 1 €, en application de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perte des rémunérations directement issues des familles fait l'objet d'une compensation à hauteur de 3 € par repas pour un enfant, soit une recette de 154 000 € perçue en 2022.

A l'inverse de cette tendance, les participations des communes ont nettement chuté, passant de 62 800 € en 2019 à 35 400 € en 2022. Cette baisse est due à une diminution du nombre d'enfants non-résidents scolarisés dans la commune (et des participations des communes de résidence en découlant). Ainsi, le nombre d'élèves hors commune facturé en maternelle et en primaire est passé respectivement de 21 et 40 en 2019 (soit une recette de 57 300 €) à 10 et 34 en 2022 (soit une recette de 30 700 €).

B - La trésorerie et le fonds de roulement

La commune a disposé d'une trésorerie erratique au cours de la période de contrôle, mais toujours tendue, atteignant, au mieux, un volume susceptible de couvrir une vingtaine de jours de charges courantes en 2020, avant de devenir nettement négative lors de l'exercice suivant. Ces seuils restent très inférieurs à l'hypothèse couramment appliquée d'un plancher stable de 30 jours de charges courantes.

Tableau n° 6 : Evolution de la trésorerie au 31 décembre de l'exercice de 2019 à 2022

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022
Trésorerie nette	144 398	457 177	-363 780	270 976
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	6,5	21,3	-15,7	10,9

Source : comptes de gestion

Cette variation est cohérente avec l'évolution du fonds de roulement budgétaire, dont les variations n'ont jamais permis d'atteindre, à l'exception de l'exercice 2020, un niveau sécurisant d'une trentaine de jours de charges courantes.

C - L'investissement et son financement

La commune des Andelys dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), document de travail non voté mais mis à jour régulièrement, qui repose sur une méthodologie

que la collectivité a explicitée en cours de contrôle. Les données du PPI sont mises à jour pour être en fin d'année N conformes aux engagements réalisés.

La commune affiche par ailleurs une politique de gestion de son patrimoine qui se traduit, de façon classique, par le fait de se séparer des biens inadaptés ou pour lesquels les besoins en investissement seraient trop importants au regard de l'usage prévu. Cette politique a permis de bénéficier de recettes s'élevant, pour la période de contrôle, à environ 200 000 € auxquels s'ajoutent les économies réalisées sur les dépenses d'investissement qui auraient dû être planifiées en cas de maintien des biens dans le patrimoine. La commune convient néanmoins que ces ressources ont peu de chance d'être reconduites, le nombre de biens entrant dans les critères établis ayant atteint ses limites.

L'analyse du PPI de la commune présente 26 opérations, dont trois sont gérées par autorisations de programme et crédits de paiement. La planification est étalée sur quinze ans, permettant une meilleure visibilité des besoins en investissement, mais ne permettant pas un engagement ferme au regard du caractère potentiellement mouvant des priorités affichées.

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations en années, en moyenne de près de 70 ans sur la période, est cohérent avec le constat opéré par la commune sur la difficulté à maintenir son patrimoine, créant de fait, à terme, des besoins en investissement plus conséquents. Le choix de la création d'un PPI sur une durée aussi longue a un objectif tout autant pédagogique que purement financier. S'il permet de faire une planification des besoins à plus long terme, et de fixer les objectifs de maintien du niveau d'endettement pour la commune, il permet aussi une lecture des arbitrages à opérer.

Afin de permettre une meilleure transparence dans les arbitrages futurs, la commune a fait procéder à un audit bâtimentaire (résultats communiqués au conseil municipal en juillet 2022). En fin de contrôle, un audit énergétique des bâtiments était en cours et devrait permettre une réévaluation des priorités du PPI au regard des besoins en rénovations énergétiques liées aux objectifs du décret « tertiaire ».

La commune envisage pour les cinq années à venir :

- la construction d'une maison de santé, projet majeur lié à la désertification médicale observée dans la zone des Andelys, dont le reste à charge est estimé pour la commune à 1,5 M€ ;
- la construction d'un nouveau gymnase et d'un espace sportif et de loisirs de proximité, dont le reste à charge est évalué à un maximum de 3,1 M€, qui permettrait à la commune de procéder à la destruction de l'un de ses trois gymnases²⁹ pour le remplacer par un bâtiment aux normes et moins énergivore ;
- la restauration de la collégiale, bâtiment historique majeur de la commune, qui présente des risques sévères d'étanchéité et d'effondrement de certains pans de la structure, et celle de l'église Saint-Sauveur (datant du XIII^e siècle) et de son orgue (datant du XVII^e siècle) classé monument historique, pour un reste à charge (tranches déjà effectuées et recettes déduites) d'environ 600 000 à 700 000 €.

Sur les trois priorités ainsi affichées, la restauration de la collégiale est en cours d'avancement.

²⁹ Le gymnase Henri Boyer.

Par ailleurs, la réfection des différentes écoles de la commune pour un montant total maximal à charge de 7,2 M€ pourrait être l'occasion d'un regroupement afin de réduire les charges énergétiques actuelles qui présentent un poids croissant dans les dépenses communales. Les efforts financiers envisagés pour ce volet ainsi que celui relatif aux églises ne seront pas mis en œuvre par la commune avant 2027.

Sous réserve de pouvoir obtenir des emprunts pour les volumes financiers envisagés annuellement, le PPI de la commune lui imposerait, à compter de 2024 et pour une dizaine d'années, de maintenir sa capacité d'autofinancement brute (CAF) annuelle à un niveau oscillant entre 1,2 M€ et 1,6 M€.

Or, avec une CAF brute en moyenne de 836 000 € par an au cours de la période, au regard des contraintes financières prévisibles (hausse du coût de l'énergie et hausse des taux d'intérêt des emprunts consentis auprès d'établissements bancaires) et malgré des prévisions de hausse de certaines recettes³⁰, le PPI tel que proposé par la commune risque d'être financièrement difficilement soutenable et nécessitera probablement l'adoption d'arbitrages difficiles, afin de ne pas compromettre la capacité de désendettement de la collectivité.

D - L'endettement

A fin 2022, la commune connaît un endettement conséquent qui se porte à près de 8 M€, en hausse constante sur la période et systématiquement supérieur aux communes de sa strate. La commune avait 14 emprunts en cours au 31 décembre 2022, ne présentant pas de risque particulier.

Tableau n° 7 : Evolution de l'endettement de la commune

En €	2019	2020	2021	2022
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	6 623 707	6 666 473	7 000 187	7 524 943
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	997 013	886 286	774 444	776 081
Encours de dette du BP au 31 décembre	6 666 473	7 000 187	7 524 943	7 949 464
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années	8,8	6,9	9,7	9,0

Source : comptes de gestion de la commune

La politique de gestion de la commune résulte d'une stratégie assumée de l'exécutif, qui privilégie une diminution, selon ses termes, « *de la dette bâtementaire au détriment de la dette financière* ». Cette stratégie consiste, faute de marges de manœuvre significatives disponibles, à poursuivre l'investissement pour permettre le renouvellement d'un parc immobilier dégradé, sans chercher à diminuer drastiquement et simultanément le taux d'endettement de la commune.

³⁰ La commune est désormais éligible à la DSU, évaluée à 200 000 €/an, et va bénéficier de la hausse des valeurs locatives.

La commune a produit une note précisant sa politique, fondée sur le maintien de sa capacité de désendettement en dessous de dix années, ce qui s'est confirmé dans les faits tout au long de la période de contrôle.

Au regard des besoins en investissement de la collectivité, le recours à l'emprunt n'a pas vocation à être écarté dans les exercices à venir. La commune a néanmoins lié sa politique de développement d'une CAF stable à la nécessité d'obtenir des taux intéressants auprès des établissements de crédit.

Les contraintes pesant sur la CAF de la commune au regard des hausses de charges actuellement connues (fluides notamment) risquent néanmoins de déstabiliser la politique de limitation de l'endettement et de mener la capacité de désendettement au-delà du seuil des dix années fixées.

La commune des Andelys connaît une situation financière fragile, liée à la conjonction d'un patrimoine vieillissant, nécessitant des dépenses majeures d'investissement, d'un endettement important et d'une capacité à lever de nouvelles ressources – notamment fiscales – très limitée.

Malgré ces marges de manœuvre restreintes, la commune a tenté de conserver une capacité d'autofinancement par la maîtrise de ses charges de fonctionnement, dont la hausse a été relativement limitée au cours des trois premières années de la période de contrôle. Les hausses des coûts des matières premières et de l'énergie ont néanmoins engendré un surcoût de près de 500 000 € pour la collectivité, limitant d'autant sa capacité à dégager de l'autofinancement.

Au regard de ses objectifs de réhabilitation patrimoniale, couplés à ceux d'une maîtrise – à défaut d'une résorption – de son endettement, la commune va devoir mener des arbitrages difficiles et observer une grande prudence quant à sa planification actuelle d'investissements, au risque de compromettre une situation financière déjà instable.