

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CHABEUIL (Département de la Drôme)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 juin 2024

AVANT PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chabeuil pour les exercices 2018 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettres du 1^{er} mars 2023 adressées à M. Alban Pano, maire de la commune depuis le 18 février 2023, à M. Pascal Pertusa, maire de mars 2001 au 5 juillet 2020, et à Mme Lysiane Vidana, maire du 6 juillet 2020 au 18 février 2022.

Les investigations ont porté sur les points suivants :

- la présentation la gouvernance de la commune ;
- la qualité de la gestion budgétaire et comptable ;
- la situation financière ;
- les ressources humaines ;
- la commande publique.

Lors de sa séance du 21 mars 2024, la chambre a formulé des observations provisoires, qui ont été adressées le 12 avril 2024 à M. Pano et le 8 avril 2024 à ses deux prédécesseurs.

La chambre, lors de sa séance du 17 juin 2024, après avoir examiné les réponses écrites et en l'absence de demande d'audition, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LA GOUVERNANCE	7
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	7
2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus.....	8
2.3 L'organisation administrative.....	8
2.3.1 L'organisation de l'administration communale	8
2.3.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers	8
2.4 Les relations avec l'intercommunalité et les mutualisations.....	9
2.5 Les remboursements de frais aux élus et aux agents.....	10
2.5.1 Les frais de mission.....	10
2.5.2 Les frais de fêtes et cérémonies, de réception et de restauration	11
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	11
3.1 L'insuffisante formalisation des procédures	11
3.2 Les effectifs et la masse salariale	12
3.3 Le temps de travail	13
3.3.1 Les heures supplémentaires et les astreintes	14
3.4 Le régime indemnitaire	15
3.5 La prime « complément de salaire » ou prime de fin d'année	16
3.6 La situation de la responsable du service Administration générale et solidarité.....	18
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	20
4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction.....	20
4.2 Le respect des règles de computation des seuils	21
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	23
5.1 L'organisation de la fonction	23
5.2 La qualité de l'information financière.....	23
5.2.1 L'adoption du budget	23
5.2.2 La publicité des données financières.....	24
5.2.3 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	24
5.2.4 Les restes à réaliser	25
5.2.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes.....	26
5.3 La fiabilité des comptes.....	27
5.3.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	28
5.3.2 Les provisions	28
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	29
6.1 La formation de l'autofinancement	30

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion.....	30
6.1.2 La capacité d'autofinancement.....	33
6.2 Le financement des investissements.....	35
6.3 L'analyse bilantielle	36
6.3.1 L'endettement.....	36
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	37
ANNEXES.....	38
Annexe n° 1. Détail des charges de personnel	39
Annexe n° 2. Paiement d'heures supplémentaires >25 IHTS	40
Annexe n° 3. Versement du RIFSEEP en €	41
Annexe n° 4. Détail du tableau 12 sur les taux d'exécution du budget de fonctionnement.....	42
Annexe n° 5. Détail du tableau 13 sur les taux d'exécution du budget d'investissement	43
Annexe n° 6. Rattachement des produits et des charges en €	44
Annexe n° 7. Financement propre disponible	45
Annexe n° 8. Dette au 31 décembre 2022.....	46
Annexe n° 9. Trésorerie	47

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chabeuil pour les exercices 2018 et suivants.

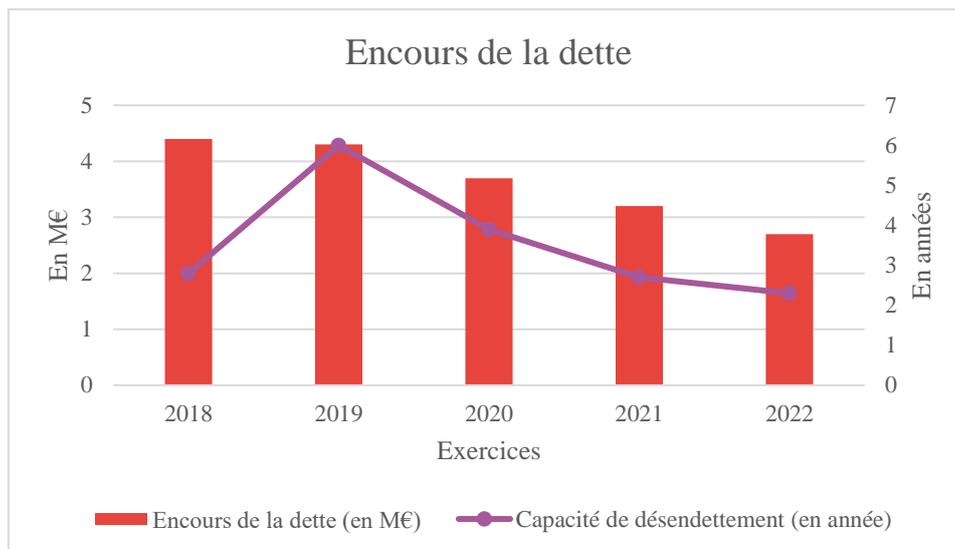
Chabeuil est située sur la rive gauche du Rhône, à 10 kilomètres de Valence et 15 km de Romans. Sa population était de 6 873 habitants au 1^{er} janvier 2024¹. Elle est membre de la communauté d'agglomération « Valence Romans Agglo » (CAVRA) qui regroupe 56 communes et près de 215 000 habitants.



Son territoire compte l'aérodrome de Valence-Chabeuil, propriété du département, qui n'exploite plus de ligne régulière, et héberge notamment un pélicandrome et le groupement aéromobilité de la section technique de l'armée de terre (GAMSTAT).

Depuis 2018, la commune aura connu trois maires et cinq directeurs généraux des services, ce qui a pu favoriser une certaine désorganisation de son fonctionnement et entraîné plusieurs anomalies. Elle jouit cependant d'une bonne situation financière, liée notamment à la maîtrise de ses charges de fonctionnement et à la modestie de son endettement, du fait de la diminution de ses investissements.

¹ Source : INSEE, population légale de la commune au 1^{er} janvier 2024, sans les doubles-comptes.



Après une période de ralentissement des investissements, dont une partie des projets a été suspendue ou abandonnée, la commune réoriente ceux-ci pour les prochains exercices principalement vers les travaux de voirie et l'entretien des écoles, avec l'objectif de maintenir sa bonne capacité de financement.

En raison de ses effectifs réduits, la commune s'expose néanmoins à des risques quant au fonctionnement de certains services, très peu d'agents étant en charge, notamment, de la commande publique et de la gestion des ressources humaines, ce qui invite, d'une part, à renforcer leur formation, et, d'autre part, à formaliser davantage les procédures concernées en vue de les sécuriser.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Finaliser la formalisation des procédures en matière de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 2 : Ajuster les versements du complément indemnitaire annuel (CIA) dans le respect des plafonds prévus par la réglementation.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au versement de la prime dite « complément de salaire ».

Recommandation n° 4 : Régulariser la situation indemnitaire de la responsable du service Administration générale et solidarité.

Recommandation n° 5 : Formaliser davantage les procédures de la commande publique en vue de garantir le respect des règles de mise en concurrence et envisager de mutualiser avec la communauté d'agglomération « Valence Romans Agglo » (CAVRA), le dispositif de la commande publique.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Chabeuil est située dans le département de la Drôme, sur la rive gauche du Rhône, à 10 kilomètres de Valence et 15 km de Romans. La population est stable depuis plusieurs années avec 6 873 habitants au 1^{er} janvier 2024 (population communale légale sans les doubles-comptes). Elle relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Elle est membre de la communauté d'agglomération « Valence Romans Agglo » (CAVRA) qui regroupe 56 communes et près de 215 000 habitants.

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2022

Recettes de fonctionnement	6 122 906 €	Recettes d'investissement	1 448 793 €
Dépenses de fonctionnement	5 455 518 €	Dépenses d'investissement	1 867 151 €
<i>dont charges de personnel</i>	2 432 823 €		
Résultat de fonctionnement	667 388 €	Effectifs en ETP (pourvus)	59,13

Source : *Compte de gestion 2022 (budget principal commune)*

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Le conseil municipal actuel, qui se réunit au moins une fois par trimestre, a été largement renouvelé. Trois maires se seront succédé entre 2018 et 2023 :

- M. Pascal Pertusa, maire de mars 2001 au 5 juillet 2020 ;
- Mme Lysiane Vidana, du 5 juillet 2020 à sa démission le 18 février 2022 ;
- M. Alban Pano, ordonnateur actuel².

² Maire de Chabeuil depuis février 2022 après avoir été adjoint au maire depuis juin 2020, conseiller de Valence Romans Agglo depuis avril 2022 et conseiller départemental depuis juin 2021.

2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

Les indemnités de fonction votées par le conseil municipal et versées au maire et aux adjoints, déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT, sont inférieures au taux maximum et sont conformes aux dispositions du CGCT.

2.3 L'organisation administrative

2.3.1 L'organisation de l'administration communale

En 2023, l'administration de la commune est organisée en huit pôles : urbanisme, ressources humaines, police municipale, finances et marchés publics, administration générale et solidarités, services techniques, affaires scolaires et périscolaires, restauration scolaire.

La commune ne dispose pas d'un directeur de cabinet.

2.3.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers

L'attribution d'une subvention, financière ou en nature, doit donner lieu à une délibération distincte du vote du budget. Lorsqu'une subvention dépasse 23 000 €, une convention doit être établie entre la commune et le bénéficiaire³. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature comme la mise à disposition de locaux et de véhicules et la prise en charge des fluides.

Tableau n° 2 : Subventions de fonctionnement versées

En €	2018	2019	2020	2021	2022	VAM	Provisoire 2023
Subventions de fonctionnement	245 751	253 784	225 851	184 902	251 421	+ 0,6 %	256 868
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles	70 553	54 200	54 200	54 200	74 200	+ 1,3 %	80 200
Dont subv. aux autres établissements publics	1 198	1 198	1 198	1 198	1 198	0,0 %	1 204
Dont subv. aux personnes de droit privé	172 000	195 554	168 453	126 931	173 523	+ 0,2 %	175 464

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, art. 1.

Tableau n° 3 : Principales associations recevant une subvention

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total général	Provisoire 2023
MJC	51 730	53 559	53 700	37 590	53 700	250 279	53 000
École de musique	56 000	56 000	56 000	39 200	56 000	263 200	56 000
Football club de Chabeuil	7 221	5 890	6 344	4 410	10 073	33 938	7 184
Tennis club de Chabeuil	4 690	4 925	5 164	3 640	4 648	23 067	5 484
Handball club de Chabeuil	4 057	4 252	5 153	3 500	3 568	20 530	3 360
Rugby club de Chabeuil	3 093	2 866	2 722	3 360	1 996	14 037	1 084
Office municipal des sports	2 354	2 354	2 354	1 648	2 354	11 064	2 234

Source : CA 2022 (délibération du 23 mars 2023)

Seules deux associations (MJC et Ecole de musique) bénéficient d'une subvention supérieure à 23 000 €, dans le cadre d'une convention, conforme à la réglementation (objectifs, conditions de paiement, pièces justificatives et production des rapports financiers et d'activité)⁴. Toutefois, aucune association bénéficiaire ne communique de compte d'emploi. La commune ne demande⁵ que depuis 2023 à l'association subventionnée d'adresser un compte-rendu financier (procès-verbal de réunion du conseil municipal du 23 mars 2023).

La commune procède actuellement au recensement des avantages en nature consentis aux associations (locaux, fluides) et à leur valorisation, ce qu'elle n'effectuait pas auparavant. La chambre incite la commune à finaliser ce travail.

2.4 Les relations avec l'intercommunalité et les mutualisations

La commune a transféré plusieurs de ses équipements à vocation intercommunale à la CAVRA : la médiathèque et multi-accueil « La Farandole » ; la maison de l'enfance et, suite à la loi NOTRÉ du 7 août 2015, les zones d'activités économiques.

La piscine municipale a donné lieu à un transfert de gestion pour la saison 2021 suivi du transfert définitif à compter du 1^{er} janvier 2022 complété par un avenant du 14 juin 2021⁶.

⁴ La commune n'a pas été en mesure de transmettre les conventions de 2020 (56 000 € pour l'école de musique et 53 700 € pour la MJC), mais elle a communiqué les décisions d'attribution.

⁵ Art. L. 1611-4 du CGCT. Le bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de fournir une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

⁶ Par délibération du conseil communautaire de la CAVRA du 12 juillet 2021, l'intérêt communautaire a été élargi à certains équipements sportifs dont la piscine de Chabeuil. Le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) sur l'évaluation des charges de transfert a été validé par délibération du conseil municipal du 29 septembre 2022 et formalise le transfert de cet équipement à la CAVRA (coûts de fonctionnement total 63 173 €). L'emprunt contracté en 2015 par la commune pour réaliser des travaux est transféré à l'agglomération et le montant des annuités est déduit de la neutralisation. Le PV de mise à disposition des biens est daté du 25 juillet 2022.

La commune a aussi transféré en 2016 la compétence concernant sa participation au service public des énergies dans la Drôme (ou Territoire d'énergies Drôme - SDED), adhère au service commun des archives de la CAVRA depuis 2014 et a adhéré de 2017 à 2019 au service commun du bureau d'études intercommunal (BEI), désormais dissous.

2.5 Les remboursements de frais aux élus et aux agents

2.5.1 Les frais de mission

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante.

Les frais de mission des élus sont des plus réduits, se limitant à la participation annuelle au congrès des maires de France : exercices 2018 (deux élus pour 1 310 €), 2019 (trois élus pour 2 204 €), 2020 (trois élus pour 321 €), 2021 (six élus pour 252 €), 2022 (deux élus pour 784 €)⁷ et 2023 (200 €). Cependant aucune délibération n'a été prise pour délivrer un mandat spécial. Un tel mandat est pourtant nécessaire pour permettre les déplacements, comme ceux concernant le congrès des maires de France. L'ordonnateur propose de le mettre en place en vue de la prochaine participation à cet événement, qui se tient habituellement en novembre.

Par ailleurs, le décret du 3 juillet 2006 fixe les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels⁸. En application du décret du 19 juillet 2001⁹, la commune a délibéré le 26 novembre 2013 pour fixer les forfaits unitaires de 15 € par repas et 60 € par nuitée. Elle a ensuite opté pour une indemnité forfaitaire de frais de déplacement annuelle pour cinq fonctions itinérantes par la délibération du 24 septembre 2014, fixée à 210 €. Puis une délibération du 8 janvier 2018 (pour 2018 à 2023) a redéfini les fonctions éligibles au forfait. La délibération du 23 février 2023 applicable au 1^{er} mars 2023 a repris le nouveau taux plein de 615 €, maximum prévu par l'arrêté du 28 décembre 2020¹⁰.

Pour l'ensemble des frais contrôlés, les ordres de mission sont systématiques.

⁷ Source : comptes de gestion - retraitement CRC 1 310 €, 2 204 €, 321 €, 252 € et 784 € balance 2023.

⁸ Selon son article 3 : « Lorsque l'agent se déplace pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale à l'occasion d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, il peut prétendre : - à la prise en charge de ses frais de transport sur production des justificatifs de paiement ; ... - et à des indemnités de mission qui ouvrent droit, cumulativement ou séparément, selon les cas, au :

1° Remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas ;

2° Remboursement forfaitaire des frais d'hébergement et, pour l'étranger et l'outre-mer, des frais divers, sur production des justificatifs de paiement de l'hébergement auprès du seul ordonnateur ».

⁹ Article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels.

¹⁰ Arrêté du 28 décembre 2020 fixant le montant maximum de l'indemnité forfaitaire prévue à l'article 14 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

2.5.2 Les frais de fêtes et cérémonies, de réception et de restauration

Les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou de cérémonies nationales et locales sont bien imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » et les frais de réception le sont au compte 6257 (puis 6234 en M57).

A Chabeuil, la dépense la plus élevée en la matière concerne quasi exclusivement l'organisation de la fête du 14 juillet (environ 5 500 €).

Tableau n° 4 : Frais fêtes et cérémonies, de réception et de restauration

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Provisoire 2023
6232 Fêtes et cérémonies	6 844,31	9 725,01	300,00	5 576,81	7 020,00	9 843,29
6257 Frais de réception	7 094,56	7 060,21	1 990,29	304,37	1 296,60	4 000,00

Source : Comptes de gestion (et pour 2023 prévisions/budget 2023)

Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement doivent indiquer le nom, la qualité des convives et l'objet¹¹. Ces mêmes règles sont applicables aux factures de restaurant. Si ces dernières sont peu élevées à Chabeuil, certaines d'entre elles, sur les exercices 2018 et 2019 ne sont pas accompagnées de la liste des participants et/ou de l'événement auquel elles se rapportent, comme elles le devraient.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'insuffisante formalisation des procédures

Le service des ressources humaines est sous la responsabilité d'une attachée à temps plein et d'une chargée de gestion RH (assistante administrative) effectuant huit heures par semaine, en complément de son poste au sein du service finances et marchés publics, sous l'autorité directe du DGS.

Il n'existait pas de documents relatifs à la formalisation de la politique des ressources humaines, même si la commune a précisé, en réponse aux observations provisoires, qu'elle avait bien établi, dès 2020 les lignes directrices de gestion prévues aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), désormais obligatoires.

La commune n'a pas non plus formalisé de procédure de recrutement. Le tableau des emplois est mis à jour selon les arrivées, les départs et les nouveaux besoins (exemple : délibération du 22 mars 2022).

¹¹ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

Pour autant, les recrutements effectués ces derniers exercices respectent la réglementation (vacance d'emploi, appel à candidatures, jury de sélection). Les dossiers du personnel sont complets et bien tenus ; ils font l'objet actuellement d'une refonte. Le recrutement du directeur général des services (DGS), M. Campens en mars 2022 a été contesté par les services de la préfecture ce qui a conduit à son départ le 15 juin 2023 ; la procédure devant le tribunal administratif a été retirée par la préfecture. Son successeur, M. Richard, a pris ses fonctions le 1^{er} août 2023.

La chambre relève le projet en cours de la commune de formaliser ses procédures de recrutement, en vue de poursuivre ses efforts de sécurisation de la gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 1 : Finaliser la formalisation des procédures en matière de gestion des ressources humaines.

3.2 Les effectifs et la masse salariale

L'effectif est constitué de 75 personnes, soit 59,13 ETP (équivalents-temps plein) au 31 décembre 2022, dont 13 % d'agents contractuels (ETP).

Tableau n° 5 : Effectifs permanents et non permanents

Au 31/12	2018		2019		2020		2021		2022		Évolution 2018-2022	
	Nbre	ETP	Nb	ETP								
Agents titulaires												
Catégorie A	2	2	4	4	4	4	4	4	3	3	+ 1	+ 1
Catégorie B	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	- 1	- 1
Catégorie C	47	40,18	55	47,34	51	43,56	54	47,24	49	42,94	+ 2	+ 2,76
Agents contractuels												
Catégorie A	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	- 1	- 1
Catégorie B	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1,9	+ 2	+ 2
Catégorie C	11	9,06	2	2	6	4,34	4	2,34	18	8,29	+ 7	- 1 ,31
Total	65	56,24	65	57,34	64	54,90	65	56,58	75	59,13	+ 10	+ 2,89

Source : Commune

L'augmentation importante du nombre d'agents contractuels en 2022 (+ 10 personnes sous CDD de très courte durée, représentant au total 2,89 ETP) correspond au remplacement, à compter de septembre 2022, d'agents mis auparavant à disposition par une agence d'intérim et d'insertion pour accompagner les enfants à la pause méridienne

Les contrats concernent essentiellement la garderie périscolaire et la cantine.

La commune a satisfait à l'obligation de production des rapports biannuels sur l'état de la collectivité¹² et depuis le 1^{er} janvier 2021, d'un rapport social unique (RSU)¹³ (en 2019, 2020, 2021 et 2022).

Les charges de personnel représentaient 50,4 % des charges de gestion en 2022, contre 58 % pour la moyenne de la strate. En valeur, et par habitant, elles atteignaient 341 € contre 553 € pour la strate.

Tableau n° 6 : Charges de personnel

En €	2018	2019	2020	2021	2022	VAM %	Provisoire 2023
Charges de personnel	2 301 684	2 334 507	2 372 970	2 400 991	2 432 823	+ 1,4 %	2 319 178
Dont remboursement de personnel mis à disposition	32 799	34 832	30 706	23 461	29 761	- 2,4 %	22 688
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 268 886	2 299 675	2 342 264	2 377 530	2 403 062	+ 1,4 %	2 296 491
<i>Charges de personnel/ charges courantes</i>	50,8 %	51,7 %	54,1 %	53,2 %	50,4 %		49,8 %

Source : Comptes de gestion (ANAFI) (Retraitements Anafi en note de bas de page¹⁴ ; cf. annexe n° 1)

3.3 Le temps de travail

L'aménagement du temps de travail (ARTT)¹⁵ a été approuvé par délibération du 23 juin 2022 selon un protocole d'accord applicable au 1^{er} juillet 2022. Le régime communal fixe la durée du temps de travail à 35 heures par semaine et tient compte de l'instauration de la journée de solidarité, soit 1 607 heures annuelles, ce qui est conforme à la réglementation.

¹² Article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs.

¹³ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, codifié à l'article L. 231-1 du Code général de la fonction publique.

¹⁴ Les charges de personnel sont nettes des atténuations de charges (comptes 6419, 6459, 6479), qui comprennent notamment les indemnités journalières. Les charges de personnel comprennent les charges afférentes au personnel titulaire du personnel non titulaire, les charges liées au régime indemnitaire et les charges de personnel externe avec déduction du personnel mis à disposition.

¹⁵ Le décret du 12 juillet 2001 pris en application de la loi du 26 janvier 1984 a fixé la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, relevée en 2008 à 1 607 heures par l'instauration du jour de solidarité. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée du temps de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail.

3.3.1 Les heures supplémentaires et les astreintes

3.3.1.1 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation¹⁶. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le nombre d'heures supplémentaires est plafonné à 25 heures par mois, sauf dérogation.

Les IHTS sont prévues par une délibération du 14 juin 2021 complétée par une délibération du 23 juin 2022 qui fixe la liste des emplois concernés¹⁷, conformément à la réglementation.

Toutefois, la commune ne dispose pas de moyens de contrôle automatisé du temps de travail effectif. Elle indique que, compte tenu de la gestion encore manuelle et décentralisée des feuilles de suivi des heures supplémentaires dans les différents services, le service des ressources humaines n'est pas en mesure de comptabiliser le nombre d'heures supplémentaires réalisées.

Tableau n° 7 : Évolution des heures supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2022
Payées (en nombre d'heures)	547	788	930	362	560	3 187
Payées (en €)	5 675	10 576	14 872	5 085	8 649	44 857

Source : Fichiers de paye et commune

Le projet d'acquisition d'un logiciel de gestion du temps de travail a été reporté en raison du changement de DGS en 2023.

Des heures supplémentaires ont été versées exceptionnellement au-delà des seuils de 25 heures mensuelles (Cf. annexe n° 2).

Par ailleurs, une prime de 25 heures a été accordée pendant trois mois aux agents présents sur le terrain au moment du confinement. À titre d'exemple, deux agents ont perçu 25 heures supplémentaires au cours des mois d'avril, mai et juin 2020, soit chacun 75 heures,

¹⁶ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

¹⁷ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

ce qui représente le maximum autorisé pour trois mois. La chambre relève qu'il s'agit d'heures non réellement effectuées alors que les IHTS ne peuvent indemniser que des heures de travail effectives.

3.3.1.2 Les astreintes

La commune a instauré le régime des astreintes techniques par délibération du 14 avril 2015, qui ne prévoit pas la liste des emplois concernés, ni les taux d'astreinte et d'intervention, contrairement à la réglementation en vigueur¹⁸. Faute de supprimer le dispositif des astreintes techniques, l'ordonnateur envisage de le réviser prochainement.

3.4 Le régime indemnitaire

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité¹⁹. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

La commune a mis en place le RIFSEEP par délibérations du 19 décembre 2016 et du 8 janvier 2018, refondues par la délibération du 25 septembre 2021 (Cf annexe n°3).

- S'agissant de la part IFSE, la commune a versé 181 000 € à 69 agents en 2022.
- S'agissant de la part CIA, la commune a versé 58 000 € à 52 agents en 2022.

Selon la délibération du 25 septembre 2021 et la note du 1^{er} juin 2023, le CIA est versé uniquement aux agents titulaires et stagiaires. L'engagement professionnel et la manière de servir des agents contractuels ne sont donc pas évalués.

Le CIA versé par la commune à chaque agent est modulé selon sa manière de servir et en fonction de son temps de présence, un montant de 200 € étant versé pour un nombre d'absences pour maladie ou d'autorisations spéciales d'absence de moins de six jours.

¹⁸ L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ». Le protocole ARTT applicable au 1^{er} juillet 2022 prévoit pour le régime des astreintes que « La liste des emplois concernés et les modalités d'organisation des astreintes à domicile, ainsi que leur mode de compensation, sont fixées par délibération ».

¹⁹ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La présence au travail n'est qu'une expression partielle de la manière de servir. La chambre invite la commune à moduler davantage le CIA selon les différentes modalités de l'engagement et de la qualité du travail.

La commune doit par ailleurs veiller à assurer l'évaluation des agents contractuels, nonobstant le périmètre du régime indemnitaire.

Pour l'exercice 2022, la commune a versé un montant de CIA supérieur au plafond prévu par la délibération visée ci-dessus à six agents.

Tableau n° 8 : Montants de CIA versés au-delà du plafond pour l'exercice 2022 en €

Matricule	Temps de travail	Grade	Plafond prévu par la délibération pour le groupe 1	Montant CIA versé en 2022
92	100	Adjoint administratif	1 260	2 000
1790	50	Adjoint administratif	1 260	740
258	100	Adjoint d'animation	1 260	2 000
1285	100	Rédacteur	2 380	2 771
1446	100	Adjoint technique	1 260	1 940
262	100	Technicien	2 380	3 053

Source : Délibération du 25 septembre 2021 et note sur le CIA 2022 du 1^{er} juin 2023-Retraitements CRC. Code 368-2

La chambre recommande à la commune de régulariser la situation des agents concernés pour le versement de leur CIA à compter de l'exercice 2022 et de modifier l'arrêté concernant la responsable du service Administration générale et solidarité qui devra percevoir un CIA pour le cadre d'emploi des adjoints administratifs et non pas celui des attachés.

Recommandation n° 2 : Ajuster les versements du complément indemnitaire annuel dans le respect des plafonds prévus par la réglementation.

3.5 La prime « complément de salaire » ou prime de fin d'année

Certaines indemnités dont la liste limitative figure dans un arrêté interministériel du 27 août 2015, demeurent par dérogation cumulables avec le RIFSEEP²⁰.

Le versement d'une « prime unique et exceptionnelle » prévue par délibération du 13 octobre 1980 avait été étendu aux agents contractuels. La chambre relève que la délibération

²⁰ En particulier, l'indemnité des régisseurs d'avances et de recettes, les indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, les astreintes et les heures supplémentaires.

de création de cette prime, pour la seule année 1980, visait à appliquer la « *prime unique et exceptionnelle* » dans le cadre de l'accord salarial de la fonction publique de cette même année. Il semble qu'il n'y ait pas eu d'autre délibération pour pérenniser cette prime au cours des années 1981, 1982 et 1983. Cette prime n'avait pas le caractère d'un avantage acquis ayant vocation à être maintenu par la suite²¹.

Une délibération du 30 mars 1988 a prévu le versement d'une prime « complément de salaire » à l'ensemble des agents. Le montant versé pour un agent à temps complet avait été fixé à 4 187 francs pour 1988 équivalent à 602 €. Il était prévu une revalorisation, calculée à partir de l'augmentation de salaire intervenue l'année précédente

De 2018 à 2022, le montant versé par la commune pour un temps complet a été maintenu dans des conditions identiques²² et s'est élevé à 893 € par agent. Son montant annuel s'est élevé à 49 000 € en 2021 et à 43 000 € en 2022. La commune a précisé que cette prime correspondrait à une prime de fin d'année. Pour les exercices suivants, la prime a été renouvelée chaque année, mais sans que soient produites toutes les délibérations correspondantes²³.

La liste des bénéficiaires au titre de l'année 2022 (versement sur les paies de novembre 2022 pour un total de 40 476 €) est signée par le DGS. Ce document mentionne la durée des services (quotité de temps travaillé, absences). Il vise les délibérations des 13 octobre 1980, 30 mars 1988, 13 janvier 2000, 23 mars 2005 et 8 janvier 2018.

Comme la prime de 1980 ne peut être considérée comme l'origine de la prime « *complément de salaire* » instituée en 1988, le versement de celle-ci ne peut davantage résulter d'un avantage acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Au total le complément de salaire n'ayant pas été adoptée par délibération avant 1984, et étant dépourvu de tout fondement légal, ne peut donc plus être servi en l'état aux agents. La commune peut toutefois décider d'intégrer tout ou partie des montants dédiés à cette prime dans le cadre du nouveau régime indemnitaire qu'elle a instauré en 2016.

Tableau n° 9 : Versement de la prime « complément salaire » en € (code 234-2)

2018	2019	2020	2021	2022	Total
45 399	48 441	47 200	49 295	42 882	233 218

Source : Fichiers paies

Recommandation n° 3 : Mettre fin au versement de la prime dite de « complément de salaire »

²¹ L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoyait par exception que : « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents* », ce qui implique de pouvoir démontrer leur instauration avant cette date.

²² CE, 6 nov. 1998, n° 153685, Delmur.

²³ Ne sont produites que les délibérations des 13 octobre 1980, 30 mars 1988, 13 janvier 2000, 23 mars 2005 et 8 janvier 2018.

3.6 La situation de la responsable du service Administration générale et solidarité

La chambre a examiné la situation de la responsable du service « administration générale et solidarité », comprenant le CCAS et les services d'accueil, d'état civil, des titres d'identité, des affaires funéraires et des élections.

La titulaire de ce poste a été recrutée par voie de mutation en juin 2022, soit au cours de la période de présence de son mari sur les fonctions de DGS.

Son dossier ne fait pas mention de la tenue d'un jury de recrutement.

Elle a d'abord été recrutée comme responsable du service état-civil, puis a été nommée le 1^{er} août 2022 responsable du service « administration générale et solidarité », poste comprenant la gestion du CCAS. Son dossier est dépourvu de toute trace de publication de ce poste²⁴. Sa fiche de poste la place sous l'autorité directe du DGS. Enfin, elle s'est vue promouvoir au grade d'adjointe administrative principale (AAP1) un an après son arrivée dans la commune. Son évaluation professionnelle a été réalisée par le DGS d'alors, quatre mois après son arrivée. À cette date, avec une quotité de temps de travail de 50 %, la responsable du service Administration générale et solidarité avait atteint la quasi-totalité des objectifs fixés pour une quotité à 100 %, seuls deux étant cotés en « progression possible ».

La chambre rappelle que les membres du cadre d'emplois des adjoints administratifs sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables. Dans ce cadre, ils peuvent, selon l'article 3 du décret n°2006-1690 du 22 déc. 2006 portant statut du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux :

- effectuer des travaux de bureautique et utiliser des matériels de télécommunication ;
- effectuer des enquêtes administratives et établir des rapports nécessaires à l'instruction de dossiers ;
- placer les usagers d'emplacements publics, calculer et percevoir le montant des redevances exigibles de ces usagers.

Lorsqu'ils relèvent d'un grade d'avancement, ils assurent plus particulièrement l'accueil et les travaux de guichet, la correspondance administrative et les travaux de comptabilité ; ils peuvent alors :

- participer à la mise en œuvre de l'action de la collectivité dans les domaines économique, social, culturel et sportif ;
- constituer, mettre à jour et exploiter la documentation, effectuer des travaux d'ordre
- percevoir et centraliser les redevances dues par les usagers ;
- assurer la bonne utilisation des matériels de télécommunication ;
- coordonner l'activité d'adjoints administratifs du premier grade.

²⁴ Dans sa réponse, l'intéressée indique que son recrutement a fait l'objet d'une publication de poste, ce qui est exact pour le recrutement de juin 2022 mais ne l'est pas pour le poste de responsable du service « administration générale et sécurité » sur lequel elle a été placée en août 2022.

Il ne ressort pas de ces dispositions qu'un adjoint administratif puisse assurer des fonctions de pilotage et de management, selon les termes de l'entretien d'évaluation de l'agent concerné.

L'affectation rapide de son actuelle titulaire sur un poste de responsable d'un service composé de 3,5 agents, est ainsi irrégulière au regard des missions d'exécution et de simple coordination dont sont normalement chargés les agents relevant du cadre d'emplois d'adjoint administratif territorial.

⇒ La NBI

Le 1^{er} août 2022, en même temps que son passage à temps partiel et sa prise de fonction de responsable du service « administration générale et solidarité », cet agent s'est vu attribuer une NBI de 25 points au double titre de la technicité de son emploi et de ses fonctions d'encadrement.

Depuis 2006, le bénéfice de la NBI n'est pas lié au grade détenu par l'agent mais à la nature des fonctions exercées, le Conseil d'Etat ayant toutefois jugé, dans son arrêt du 26 mai 2008, commune de Porto-Vecchio, n°281913, que l'agent bénéficiant de la NBI doit toutefois avoir statutairement vocation, de par l'emploi qu'il occupe, à exercer les fonctions qui y ouvrent droit. Or, si la Cour administrative d'appel de Nancy (25 octobre 2022) rappelle que « *le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire ne constitue pas un avantage statutaire et n'est lié ni au cadre d'emplois, ni au grade mais dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit.* », il résulte des dispositions du décret du 22 décembre 2006 précité que les agents titulaires du cadre d'emploi d'adjoint administratif territorial ne sont pas amenés à exercer des fonctions d'encadrement, condition indispensable en sus de l'exercice de missions relevant de certains domaines de technicité²⁵ pour percevoir la NBI contestée.

Si l'intéressée, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, considère « qu'en droit le grade dont [elle est] titulaire lui permet d'exercer des missions d'encadrement », et que, selon elle, le service administratif concerné implique une technicité particulière, la chambre souligne que la titulaire du poste ne relevant pas d'un cadre d'emplois dont les missions comprennent l'exercice de fonctions d'encadrement qu'elle affirme exercer et que de surcroît ces missions ne relevant pas dans les faits des domaines de technicité listées par le décret du 3 juillet 2006, elle ne saurait régulièrement percevoir la NBI qui lui est actuellement attribuée.

²⁵ L'annexe du décret du 3 juillet 2006, prévoit au point 11 de la liste des fonctions de direction, d'encadrement assorties de responsabilités particulières l'octroi de la NBI au profit d'agents exerçant des missions d'encadrement de domaines requérant une technicité particulière « *en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité, à l'exception des fonctions exercées au titre de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifié* ».

Tableau n° 10 : Versement de la NBI agent 1790

Temps travail	Cat	Grade	Echelon	Indice	CIA €	IFSE €	Complément salaire €	Points NBI	Intitulé fonctions
50 %	C	AAP2	7	370	740	424	186	25	Responsable affaires générales

Source : fiches de paye 2022 (anonymisation au ROP)

La commune doit donc veiller à ne plus accorder la NBI dans de telles circonstances et est invitée à régulariser la situation de la responsable du service « administration générale et solidarité ».

⇒ Le CIA

La responsable du service Administration générale et solidarité s'est vue attribuer en 2022 un CIA selon le groupe 3 du cadre d'emplois des attachés territoriaux alors qu'elle est adjointe administrative principale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'intéressée indique qu'un arrêté du 31 mai 2023 a défini son niveau de CIA au groupe 1, mais sans que la chambre puisse connaître ses effets sur la mise en œuvre de l'arrêté du 6 décembre 2022 lui ayant déjà attribué un CIA sur un groupe supérieur. L'ordonnateur doit modifier l'arrêté attributif de la responsable du service « administration générale et solidarité » qui devra percevoir un CIA pour le cadre d'emploi des adjoints administratifs et non pas celui des attachés, en tenant compte de son temps de travail effectif.

Recommandation n° 4 : Régulariser la situation indemnitaire de la responsable du service « administration générale et solidarité ».

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire doivent faire l'objet, soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques l'autorisant à signer chaque marché conclu par la commune²⁶. En cas de signataire autre que le maire, des délégations de signature doivent être formalisées.

Le maire dispose d'une délégation permanente établie par délibération en date du 22 mars 2022. La 4^{ème} adjointe au maire, a reçu délégation dans ce domaine par délibération du même jour. La jurisprudence du Conseil d'Etat du 2 février 2000, commune de Saint-Joseph,

²⁶ L. 2122-21-1 du CGCT.

prévoit que « les délégations insuffisamment précises, trop larges ou ne fixant pas de limites au champ des pouvoirs délégués, peuvent être sanctionnées par le juge administratif²⁷ ». La chambre invite la commune à préciser le périmètre de la délégation reçue par la 4^{ème} adjointe.

La commune ne dispose pas de guide de la commande publique. Les deux documents existants, portant le titre de « guide interne des achats publics », le premier daté du 30 avril 2020, le second du 29 avril 2021, ne sont pas des fiches de procédure : ils doivent être plus précis et complets, particulièrement pour rappeler les grands principes de la commande publique, les règles applicables en matière de seuils ou de partage des responsabilités parmi les agents sur l'ensemble de la procédure, pour définir les documents types, les modalités de construction des critères et la détermination des délais.

Ce défaut de formalisation fragilise la qualité des procédures et du suivi de la commande publique et la continuité du service en cas d'absence de l'agent en charge de la rédaction et du suivi des documents de marché. L'ordonnateur envisage la création de ce guide courant 2024.

La commission d'appel d'offres (CAO) constituée le 14 avril 2014 n'a été renouvelée que le 22 mars 2022.

Par délibération du conseil municipal du 29 septembre 2022 a été constituée une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour la durée du mandat. Par ailleurs, par délibération du 15 décembre 2022 a été créée une commission de délégation de service public (CDSPL) pour la gestion de la Maison de l'enfance.

4.2 Le respect des règles de computation des seuils

L'article R. 2122-8 du code de la commande publique (CCP) prévoit que l'acheteur public peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont le montant est inférieur au seuil de 40 000 € HT (25 000 € HT avant 2020)²⁸. Il doit toutefois veiller à choisir une offre pertinente et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre à ce besoin. Au-delà de ce seuil, en application de l'article R. 2123-1 du même code, l'acheteur doit recourir à une procédure de publicité et de mise en concurrence formalisée fixée par le CCP ou adaptée pour passer le marché dont la valeur est inférieure aux seuils européens²⁹.

Des dépenses supérieures aux seuils précités ont été effectuées en 2020, 2021 et 2022 en dehors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence, pour différentes prestations relatives aux catégories homogènes de fournitures alimentaires pour la restauration scolaire, passées en direct.

²⁷ Autres éléments de jurisprudence : CE 1^{er} février 1989 Commune de Grasse, n° 82231 ; CE 18 février 1998, Commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 152572.

²⁸ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

²⁹ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Tableau n° 11 : Dépenses effectuées sans publicité ni mise en concurrence (montants HT)

Nature de la dépense	Société	2020	2021	2022	Total HT 2020-2022
Denrées alimentaires	AU PETIT JARDIN LARUE MIREILLE	6 560 €	10 740 €	5 921 €	23 221 €
Denrées alimentaires	BROC SERVICE FRAIS BROC MARCHE	32 101 €	20 448 €	20 955 €	73 504 €
Denrées alimentaires	DAVIGEL SYSCO FRANCE	4 028 €	21 904 €	41 161 €	67 093 €
Denrées alimentaires	GAEC DU MENHIR	3 425 €	7 304 €	6 395 €	17 124 €
Denrées alimentaires	LA NATURE A TABLE	9 847 €	12 764 €	17 906 €	40 517 €
Denrées alimentaires	RPDA RELAIS D'OR MIKO	6 240 €	7 596 €	2 121 €	15 957 €
TOTAL HT		62 201 €	80 756 €	94 459 €	237 416 €

Source : Comptes de gestion – Retraitement CRC (ORC)

Ces achats directs, auprès des fournisseurs habituels, ont eu lieu à une période au cours de laquelle la commune subissait une certaine désorganisation (succession de maires et de DGS, départ de la responsable finances et marchés publics à l'été 2022, remplacée en septembre 2022). La commune procède actuellement à un recadrage de ses procédures, même si elle ne formalise pas de politique d'achats, ainsi qu'à une meilleure prise en compte des critères de développement durable. Un nouvel appel d'offres vient d'être lancé pour une mise en œuvre des achats de denrées alimentaires en septembre 2024.

Elle travaille aussi au projet d'un rapprochement avec la CAVRA pour rationaliser ses achats alimentaires dans l'optique de rejoindre la cuisine centrale gérée par l'intercommunalité.

La commune bénéficie déjà de certains groupements de commandes : énergie avec la coordination par le SDED, contrôles périodiques des installations de sécurité (commune de Montélier, pilote d'un groupe de 11 communes).

La commune doit désormais veiller à respecter mieux les règles de mise en concurrence et à formaliser davantage l'ensemble de ses procédures, notamment en s'appuyant sur les ressources officielles disponibles en ligne. Cela pourrait préfigurer une mutualisation plus globale avec la CAVRA de la fonction commande publique.

Recommandations n° 5 : Formaliser davantage les procédures de la commande publique en vue de garantir le respect des règles de mise en concurrence et envisager de mutualiser avec la communauté d'agglomération « Valence Romans Agglo » (CAVRA), le dispositif de la commande publique.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction

Deux agents sont affectés au pôle « finances et marchés publics » en 2023. En 2022, le pôle « comptabilité et marchés publics »³⁰ était composé de deux agents (organigrammes mars 2022, 2021). L'organisation financière, budgétaire et comptable est centrée sur le binôme DGS – responsable du service finances et marchés.

5.2 La qualité de l'information financière

5.2.1 L'adoption du budget

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit être adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte. Ces dispositions ont été pleinement respectées pour la commune de Chabeuil.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. A Chabeuil, les débats se sont toujours tenus dans les délais impartis, sous 60 jours.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement ; sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement et sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette.

Sur la période contrôlée, les ROB respectent globalement les exigences règlementaires mais ceux des exercices 2021 et 2022 ne décrivent pas les engagements pluriannuels d'investissement.

Le ROB de l'exercice 2023 mentionne une volonté de conforter la maîtrise des dépenses de fonctionnement (coût de l'énergie, dépenses salariales), et décline le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2023-2026 qui s'effectuerait sans recours à l'emprunt. La chambre encourage la commune à persister dans cette voie.

³⁰ Les organigrammes 2020, 2019 et 2018 ne mentionnent que le service « comptabilité ».

5.2.2 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière différents soient mis en ligne sur le site internet de la collectivité :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ;
- le rapport sur les orientations budgétaires (art. L. 2312-1 du CGCT) ;
- la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

La commune a mis en ligne sur son site internet³¹ ces documents d'information financière pour les exercices 2021 et 2022, à l'exception de la note explicative de synthèse.

5.2.3 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire³² permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire qui participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

En fonctionnement (cf. annexe n°4), le taux de réalisation des dépenses est globalement satisfaisant sur la période contrôlée bien qu'en fléchissement sur l'année 2022³³.

Tableau n° 12 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Taux d'exécution des dépenses réelles	Sur prévision au stade du BP*	97,2 %	95,1 %	88,7 %	93,0 %	90,8 %	93 %
	Sur total des crédits ouverts**	97,1 %	96,1 %	95,1 %	94,1 %	92,7 %	95 %
Taux d'exécution des recettes réelles	Sur prévision au stade du BP***	101,0 %	107,3 %	109,6 %	107,7 %	107,1 %	107 %
	Sur total des crédits ouverts****	101,7 %	103,2 %	114,4 %	109,4 %	107,8 %	107 %

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - Retraitement CRC

³¹ Finances - Budget - Ville de Chabeuil (mairie-chabeuil.com).

³² Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

³³ Au stade du BP, en fonctionnement, une réalisation supérieure à 95 % est considérée comme satisfaisante.

En investissement (cf. annexe n° 5), les taux d'exécution budgétaire peuvent être améliorés.

Tableau n° 13 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Taux d'exécution des dépenses réelles	Sur prévision au stade du BP*	74,2 %	53,0 %	58,0 %	68,1 %	68,1 %	64 %
	Sur total des crédits ouverts**	74,5 %	51,5 %	69,4 %	68,1 %	67,9 %	66 %
Taux d'exécution des recettes réelles	Sur prévision au stade du BP***	71,1 %	61,4 %	49,1 %	80,4 %	68,9 %	66 %
	Sur total des crédits ouverts****	85,0 %	73,0 %	74,7 %	110,7 %	90,8 %	87 %

Source : Budgets primitifs et comptes administratifs - Retraitement CRC

5.2.4 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser (RAR) sont déterminés à partir de la comptabilité d'engagement³⁴. La commune de Chabeuil tient une comptabilité d'engagement (données informatiques transmises) comportant des numéros d'engagement.

Les RAR correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts)³⁵. Les RAR sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affectée à sa couverture³⁶. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

La part des restes à réaliser pour des dépenses d'équipement est exceptionnellement élevée en 2019 (51 %). Elle correspond principalement à des dépenses engagées non mandatées pour des opérations de voirie (215 144,92 €), d'équipements sportifs (414 647,71 €), de bâtiments communaux (111 970,40 €) ou d'urbanisme (92 804,40 €). Le montant des titres restant à émettre est de 553 610,00 €. Sur les autres exercices, le niveau de restes à réaliser n'appelle aucun commentaire particulier.

³⁴ Article L. 2342-2 du CGCT. La comptabilité d'engagement permet la gestion des crédits ouverts au budget et de suivre, notamment à travers le suivi des bons de commande, contrats, conventions ou marchés signés, la consommation des crédits.

³⁵ Article R. 2311-11 du CGCT.

³⁶ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser.

Tableau n° 14 : Restes à réaliser

En €	2018	2019	2020	2021	2022
RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)	389 291	1 192 032	338 186	414 691	253 812
Total dépenses réelles d'investissement	3 408 765	2 345 463	2 093 214	1 565 248	1 822 321
RAR / dépenses d'investissement	11 %	51 %	16 %	26 %	14 %
RAR subventions d'investissement (c/13)	476 198	553 610	210 734	350 093	308 011
Total recettes réelles d'investissement	2 434 386	2 641 979	1 599 198	928 111	949 227
RAR / recettes d'investissement	20 %	21 %	13 %	38 %	32 %

Source : Documents budgétaires et données communes – Retraitement CRC - CG 2019

5.2.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

L'instruction budgétaire et comptable M14³⁷ rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ». Les annexes constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité.

5.2.5.1 L'état de la dette

L'état de la dette retrace au compte administratif des annexes A2.1 à A2.7 au BP et A2.1 à A2.9 au CA rend ces données disponibles aux élus.

Tableau n° 15 : État de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Compte administratif					
1641 Emprunts	4 416 131	4 298 375	3 732 091	3 240 213	2 908 314
165 Dépôts et cautionnement	0	0	0	0	0
Compte de gestion					
1641 Emprunts	4 416 131	4 298 527	3 732 243	3 240 213	2 678 699
165 Dépôts et cautionnement	3 641	3 641	3 541	2 041	2 541
Différence	- 3 641	- 3 793	- 3 693	- 2 041	+ 227 074

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion- Retraitement CRC

³⁷ Instruction M 14 Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

Une discordance de plus de 227 000 € a existé sur la situation communale au 31 décembre 2022 ; elle a depuis été régularisée.

5.2.5.2 Les engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements juridiques, ayant une incidence financière ou patrimoniale : l'état annexe B1.1 présente les garanties d'emprunt accordées par la commune à des tiers ; l'état B1.2 permet de déterminer le ratio de l'encours garanti par la commune ; l'état B1.7 liste les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ; l'état B2.1 précise la situation des autorisations de programme et des crédits de paiement.

La chambre invite la commune à compléter les états des engagements hors bilan en chiffrant dans l'état B1.7 la valorisation des subventions en nature (par exemple 2022).

5.2.5.3 L'état du personnel

L'état C1.1 doit donner une image fidèle et précise de la situation de l'emploi communal. Il doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois est modifié ou que des recrutements sont engagés.

L'état du personnel est incomplet. En effet, la colonne concernant les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT (équivalent-temps plein travaillé) pour les agents non titulaires est égale à zéro (par exemple, compte administratif 2021). Or, selon les données de la paie, 30 agents non titulaires sont rémunérés en 2018, 27 en 2019, 23 en 2020, 10 en 2021 et 28 en 2022.

La chambre invite la commune à remplir l'annexe C1.1 pour les agents contractuels également, conformément à la réglementation en vigueur.

* * *

La commune doit, par conséquent, renseigner de manière exhaustive et sincère l'ensemble des annexes de ses documents budgétaires afin de ne pas nuire à la qualité de l'information budgétaire et comptable.

5.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14 et M4) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

5.3.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

5.3.1.1 Le suivi du patrimoine

L'inventaire tenu par l'ordonnateur en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine et l'état établi par le comptable public, qui est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan, sont concordants.

La chambre invite toutefois la commune à produire un inventaire comptable conforme à l'instruction du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4.

5.3.1.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les immobilisations sont classées, lorsqu'elles sont achevées, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles apparaissent sous une rubrique du compte 23 « Immobilisations en cours ». Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation des travaux. Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et pour ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

La commune a intégré régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux étaient terminés.

5.3.2 Les provisions

Les risques financiers encourus dans certaines situations doivent être provisionnés (articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT) :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ;
- lorsqu'un risque est réalisé.

La commune a constitué des provisions sur les exercices 2018, 2019 et 2022 pour ne conserver en 2022 que celles relatives aux créances sur la SAS Blue Note (taxes de publicité).

En 2022, le service de gestion comptable Nord Drôme (SGC) a demandé à la commune de constituer une provision afin de couvrir le risque de non recouvrement des dettes de la SAS Blue Note. Or la commune avait déjà provisionné la totalité (état de provisionnement au 31 mai

2022), par l'émission d'un mandat complémentaire de 10 324 € en 2019, s'ajoutant aux provisions déjà constituées au 1^{er} janvier 2019 de 11 765 €, couvrant ainsi la totalité des sommes dues par le débiteur pour un total de 22 089 €.

Lors du traitement du mandat 2299 de l'exercice 2019, relatif à la constitution de provisions pour dépréciation des comptes de débiteurs divers, les provisions pour ont été par erreur enregistrées sur une subdivision du compte 491 au lieu d'une subdivision du compte adéquat, 496. Le SGC a depuis apporté une correction.

Tableau n° 16 : Provisionnement pour risque en €

Compte	Ex	Date	Objet	Série de bordereau	N Bordereau	N Pièce	Liquidé	Réalisé
6817 - Dotations aux prov. pour dépréciation des actifs circulants	2022	2/12/2022	Provision pour créances douteuses compte 4911	M+ - Mandats ordinaires	182	2028	221	221
6817 - Dotations aux prov. pour dépréciation des actifs circulants	2019	12/11/2019	Provisions astreintes admin pub extérieures LE BLUE NOTE - risque insolvabilité	M+ - Mandats ordinaires	209	2299	10 324	10 324
TOTAL							10 545	10 545

Source : État du grand livre comptable

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune a compté jusqu'à trois budgets annexes : « Chabeuil CCAS », « Chabeuil Energies renouvelables » et « Chabeuil zones d'activités ». Par délibération du conseil municipal du 28 janvier 2019 a été décidée la suppression du budget annexe « Chabeuil zones d'activités ». L'excédent reversé était de 899 524,42 € (mandat et titre datés du 31 décembre 2018). Le total des recettes de fonctionnement de la commune s'est élevé à 6,2 M€ en 2022. Le budget principal représentait 99 % de ce total. En conséquence, la présente analyse financière porte exclusivement sur le budget principal de la commune.

Tableau n° 17 : Dépenses et recettes de fonctionnement par budgets en 2022

En €	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
Budget principal	5 455 518	6 122 906
Budget annexe CCAS	75 358	75 560
Budget annexe Énergies Renouvelables	3 321	6 548
Total	5 016 797	6 156 476

Source : Comptes administratifs 2022 (États II-B1 et II-B2)

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont diminué de 0,5 % en moyenne par an, entre 2018 et 2022. Ils s'établissent à 5,9 M€ pour ce dernier exercice, soit une baisse apparente de 131 397 €.

Une forte baisse des ressources de gestion (- 50 %) a été enregistrée en 2019 mais résulte du fait que l'année 2018 a enregistré une recette exceptionnelle du fait de la clôture du budget annexe Zones d'activités³⁸. Depuis 2019, les produits ont légèrement progressé. Les chiffres de 2023, en repli, sont encore provisoires.

Tableau n° 18 : Évolution des produits de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Provisoire 2023
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 908 882	2 942 197	3 219 464	3 340 810	3 524 785	+ 4,9 %	3 206 904
+ Fiscalité reversée	186 285	295 341	357 447	525 647	483 082	+ 26,9 %	454 532
Fiscalité totale (nette)	3 095 167	3 237 538	3 576 911	3 866 457	4 007 867	+ 6,7 %	3 661 436
+ Ressources d'exploitation	1 946 582	956 144	752 129	875 399	1 053 204	- 14,2 %	929 953
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	983 541	1 022 787	970 246	925 249	882 111	- 2,7 %	964 817
+ Production immobilisée, travaux en régie	79 498	30 810	37 211	35 868	30 210	- 21,5 %	0
Produits de gestion	6 104 789	5 247 279	5 336 496	5 702 973	5 973 392	- 0,5 %	5 556 207

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les produits de la fiscalité directe locale sont passés de 2,9 M€ à 3,5 M€, soit une augmentation annuelle moyenne de près de 5 %.

³⁸ Titre exécutoire n° 811 du 31 décembre 2018) correspondant à un excédent de fonctionnement du budget annexe (mandat de paiement n° 13 du 31 décembre 2018) pour un montant de 899 524,42 € (compte 75551) reversé sur le budget principal.

Les taux d'imposition sont inchangés depuis 2018. La perte de recettes liée à la suppression de la taxe d'habitation est compensée par le transfert de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements et des frais de gestion perçus par l'État³⁹.

Par ailleurs, avant cette réforme, l'État versait aux communes une dotation de compensation des exonérations accordées à certains contribuables au titre de la taxe d'habitation. Elle a été intégrée dans le calcul du coefficient correcteur. La réforme se traduit donc mécaniquement par une diminution des ressources institutionnelles et une augmentation des recettes fiscales.

Les taux appliqués demeurent inférieurs à ce qui est relevé dans des communes de la même strate pour la taxe d'habitation, soit 9,06 % contre 15,57 % pour la moyenne de la strate en 2021.

Tableau n° 19 : Évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne de la strate 2021
Taxe d'habitation	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06	15,57
Taxe foncier bâti	16,55	16,55	16,55	32,06	32,06	39,10
Taxe foncier non bâti	47,83	47,83	47,83	47,83	47,83	52,31

Source : États fiscaux

Par habitant, les bases nettes imposées de la taxe d'habitation (78 €) sont bien inférieures à celles de la strate (152 €) pour l'exercice 2021 (dernière donnée disponible).

Tableau n° 20 : Évolution des bases fiscales

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. % 2018-2022
Taxe d'habitation	11 547	11 854	12 002	546	358	NS
Taxe foncier bâti	8 418	8 575	8 732	8 699	9 047	+ 7,0 %
Taxe foncier non bâti	224	232	234	235	243	+ 7,8 %

Source : États fiscaux 2018 à 2021 et état 1288 pour 2022

En complément de ses ressources fiscales, la commune perçoit des reversements de fiscalité, notamment en provenance de Valence Romans Agglomération.

L'attribution de compensation (AC) a pour vocation de reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle transférés à la communauté d'agglomération, minorés des charges transférées à la CAVRA par la commune de Chabeuil.

³⁹ Le coefficient correcteur pour Chabeuil est de 0,31 conduisant à neutraliser les écarts entre le produit perçu par les communes avant suppression de la taxe d'habitation et après le transfert de fiscalité départementale, en minorant ou en majorant leurs recettes fiscales.

Le montant de l'attribution de compensation perçu à ce titre a varié s'établissant à 275 000 € en 2022 contre 155 000 € en 2018. On note en outre que la création d'une AC d'investissement en 2019 devait minorer de 126 000 € chaque année de 2019 à 2021, l'attribution de compensation en fonctionnement.

Tableau n° 21 : Attribution de compensation

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022
AC fonctionnement	155	265	317	315	233
AC investissement	0	-126	-126	-126	-194
AC totale	155	139	191	189	39
		Création ACI*	Sortie du BEI**		Transfert piscine

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

* avec régularisation (16 k€) du coût des services commun en 2018

** avec fin du prélèvement sur l'AC du coût du service

En parallèle, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée à la commune a diminué de 1,2 %, soit - 33 318 €. Pour 2023, son montant prévisionnel s'élève à 713 225 €.

Les ressources d'exploitation (détail) représentent 17,63 % des produits de gestion en 2022 et sont stables depuis 2019.

Tableau n° 22 : Ressources d'exploitation (détail)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	VAM	Provisoire 2023
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0		0
0 + Domaine et récoltes	23 108	21 790	19 307	24 293	26 789	+ 3,8 %	27 607
+ Travaux, études et prestations de services	474 849	485 099	337 301	417 584	457 139	- 0,9 %	457 806
+ Mise à disposition de personnel facturée	32 799	34 832	30 706	23 461	29 761	- 2,4 %	22 688
+ Remboursement de frais	181 072	94 724	89 825	83 313	112 979	- 11,1 %	67 304
+ Rabais, remises et ristournes accordés (pass Culture)	0	0	0	0	0		0
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	711 827	636 445	477 140	548 651	626 668	- 3,1 %	574 404
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	266 887	292 634	263 347	259 605	255 613	- 1,1 %	295 314
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	899 524	0	0	0	0	-	0
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0		0
= Autres produits de gestion courante (b)	1 234 756	319 699	274 989	326 748	426 536	- 23,3 %	354 549
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0		0
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 946 582	956 144	752 129	875 399	1 053 204	- 14,2 %	929 953

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion et commune

6.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 5,7 %, entre 2018 et 2022. Elles s'établissent à 4,8 M€ pour ce dernier exercice.

Dans un contexte de changement de périmètre des équipements pris en charge, la commune a maîtrisé l'ensemble de ses charges. En 2022, la hausse des charges à caractère général, plus marquée, de 195 000 €, résulte de l'inflation du coût de l'énergie (électricité + 80 %, gaz + 99 %) et de l'alimentation (denrées et hausse de la fréquentation du restaurant scolaire : + 3 695 repas servis entre 2019 et 2022), mais également à une augmentation des frais de maintenance des équipements municipaux (+ 18,62 %, des frais d'entretien de matériel roulant (+ 38,72 % : parc automobile vieillissant).

Afin de compenser ces augmentations, la commune a réduit les dépenses de réception (- 80,6 %) et de fournitures de petit équipement (- 49,7 %).

Les charges de personnel sont contenues : 50,4 % des charges de gestion en 2022 (59,13 ETP) contre 50,8 % en 2018 (56,24 ETP).

Tableau n° 23 : Évolution des charges de gestion

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM	Provisoire 2023
Charges de gestion	4 473	4 453	4 329	4 468	4 793	+ 2,9 %	4 645
Dont charges à caractère général	1 589	1 545	1 407	1 582	1 784	+ 2,9 %	1 718
Dont charges de personnel	2 302	2 335	2 373	2 401	2 433	+ 1,4 %	2 319
Dont subventions de fonctionnement	246	254	226	185	251	- 0,6 %	257
Dont autres charges de gestion	336	320	323	300	325	- 1,7 %	351

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.1.2 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion.

Les produits de gestion de la commune sont constants, entre 6,1 M€ et 5,9 M€. Il en est de même pour les charges de gestion avec un niveau moyen de 4,5 M€.

La maîtrise des charges de gestion et leur évolution moins rapide que celle des produits ont conduit à une hausse de l'excédent brut de fonctionnement de 48 % entre 2019 et 2022, soit à 167 € par habitant en 2021, sous la moyenne de la strate de 224 € (Cf. annexe n° 7).

Tableau n° 24 : L'excédent brut de fonctionnement

en milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. % 2022/2019	Provisoire 2023
<i>Produits de gestion</i>	6 105	5 247	5 336	5 703	5 973	+ 13,8 %	5 556
<i>Charges de gestion</i>	4 473	4 453	4 329	4 468	4 793	+ 7,6 %	4 645
Excédent brut de fonctionnement	1 632	794	1 008	1 235	1 180	+ 48,6 %	911
<i>En % des produits</i>	26,7 %	15,1 %	18,9 %	21,7 %	19,8 %		16,4 %
<i>Ratio produits / charges</i>	1,36	1,21	1,23	1,28	1,25		1,20

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

L'exercice 2018 est hors champ, pour neutraliser l'intégration du BA Zones d'activité.

Le rapport entre la CAF brute⁴⁰ et les produits de gestion peut être considéré, sous réserve du besoin de financement des investissements, comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %. Il est resté supérieur à cette valeur malgré une baisse en 2019 (15,1 %). L'épargne nette (calculée après remboursement annuel de la dette en capital) a été ponctuellement négative en 2019 en raison du remboursement anticipé d'un crédit-relais⁴¹. Après déduction de ce remboursement, l'autofinancement net s'élevait à 821 000 € en 2022, et à 578 000 € en 2023 (données provisoires).

Tableau n° 25 : Capacité d'autofinancement (CAF)

en milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2019	Provisoire 2023
Excédent brut de fonctionnement	1 632	794	1 008	1 235	1 180	+ 48,6 %	911
+ Résultat financier	- 62	- 60	- 54	- 44	- 36		- 12
= CAF brute	1 581	723	955	1 199	1 153	+ 59,4 %	869
<i>en % des produits de gestion</i>	25,9 %	13,8 %	17,9 %	21,0 %	19,3 %		
- Annuité en capital de la dette	517	1 018	566	492	332	- 67,4 %	291
= CAF nette ou disponible	1 064	- 295	389	707	821		578

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

⁴⁰ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

⁴¹ L'épargne nette a été rendue négative exceptionnellement, en 2019 par le remboursement anticipé (au lieu de 2021) d'un crédit-relais contracté en 2018 (remboursement effectué avant la perception de la recette de la cession d'immobilisation) et en 2020 par la baisse des recettes de fonctionnement lors de la crise sanitaire.

6.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement ont représenté 7,6 M€ sur la période 2018-2022, soit 2,9 M€ en 2018⁴² et seulement 0,98 M€ pour l'exercice 2021⁴³ (PPI 2019-2022).

Selon ses plans pluriannuels d'investissement pour 2019-2022 et pour 2023-2026, la commune avait envisagé des investissements importants et avait ainsi eu le projet de souscrire quatre emprunts pour un total de 3,8 M€ pour 2019 (voirie et réseaux 1,040 M€, réhabilitation des bâtiments communaux l'hôtel de ville, acquisition d'un nouveau local des services techniques, groupe scolaire et divers investissements ; terrains de tennis 682 000 €). Ces projets n'ont pas eu de suite.

Tableau n° 26 : Détail des investissements (en €)

Nom du programme	Dépenses engagées en 2022 à réaliser en 2023	Propositions nouvelles en 2023	Total opérations investissements 2023
Écoles	4 452	129 000	133 452
Voirie	93 566	452 000	545 566
Signalisation	0	8 000	8 000
Sécurité	0	81 300	81 300
Urbanisme	60 965	43 500	104 465
Bâtiments communaux	15 206	298 050	313 256
Équipements sportifs	20 896	290 500	311 396
Tennis	26 640	0	26 640
Réhabilitation et extension Maison des associations Cuminal	0	209 240	209 240
Environnement	4 440	227 000	231 440
Divers	27 647	161 950	189 597
Total	253 812	1 900 540	2 154 352

Source : Budget primitif 2023

Les changements à la direction de la commune ont ensuite conduit à faire intervenir le cabinet Finance Active pour un audit financier, et à reporter ou à annuler plusieurs projets d'investissement avec aucune souscription d'emprunt depuis 2019 :

- 2020 Construction d'une passerelle sur la rivière Veore⁴⁴ : abandonnée ;

⁴² 1,2 M€ pour les écoles et la création d'un groupe scolaire, 0,76 € pour la réhabilitation de l'hôtel de ville, 0,26 M€ pour la voirie, 0,19 M€ pour le sport et 0,14 M€ pour le canal des Moulins.

⁴³ Travaux de voirie de requalification de l'entrée de l'agglomération pour 0,21 M€, travaux de voirie - aménagement accessibilité PMR de l'église 0,42 M€, travaux de voirie – réfection pour 0,38 M€, acompte 30 % versé à Drôme Aménagement Habitat pour les travaux de restauration de l'immeuble rue Vergier-d'Orcival (office de tourisme, local commercial et quatre logements) 0,82 M€, acquisition d'un camion benne pour les services techniques municipaux 0,57 M€.

⁴⁴ Affluent du Rhône à Livron-sur-Rhône.

- 2020 Rénovation de la salle communale des Faucons : reportée ;
- 2020 Construction d'un club house / vestiaire et courts couverts de paddle / tennis : abandonnée ;
- 2021 Déplacement du boulodrome au complexe sportif des Flandennes : reporté ;
- 2022 Installation d'un système de climatisation à l'école Jérôme-Cavalli : abandonnée ;
- 2022 Construction d'un nouveau gymnase départemental (projet conjoint avec le CD26) : reportée.

L'unique projet d'importance en cours, qui remonte à 2014, est la transformation de l'ancienne école Cuminal, qui avait abrité l'école de musique, en maison associative. Ce projet avait été suspendu en 2020, puis a été réactivé en 2022. Le chantier devrait être lancé en 2024 (coût estimé de 800 000 € dans le PPI).

Le rapport rétro-prospectif pour 2021-2026 établi par Finance Active en septembre 2020, avec l'objectif de plafonner l'investissement annuel à 1,5 M€, confirme la maîtrise des dépenses de fonctionnement, particulièrement des dépenses de personnel. Le rapport table sur une évolution stabilisée des ressources, un financement des investissements par autofinancement à hauteur de 39 % et un accroissement, supportable de l'encours de la dette (nouveaux emprunts de l'ordre de 526 000 € à 677 000 € par an) qui n'atteindrait que 4,8 M€ en 2026.

Une enveloppe de 94 000 € allouée en 2019 via un fonds de concours lancé par la CAVRA a été utilisée en 2023 pour financer plusieurs investissements : la réfection totale du sol sportif du gymnase communal, l'achat d'un chariot électrique de nettoyage urbain, d'une nacelle motorisée pour le centre culturel, d'une tondeuse autoportée ainsi que l'achat et l'installation de cuves de récupération des eaux de la piscine

L'ordonnateur actuel reprend un cycle d'investissements, plus ambitieux que le rapport d'audit prévoyant notamment la remise à niveau de la voirie et des bâtiments municipaux dont les écoles. La commune a ainsi élaboré pour 2023-2026 un plan d'investissements initialement de 9 M€ et d'un montant définitif de 5,8 M€.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

Le niveau de la dette est peu élevé. De 2018 à 2022, son encours est passé de 4,4 M€ à 2,9 M€, soit 460 € par habitant, contre 821 € pour la strate (CA 2022) (cf. annexe 8).

Si la commune de Chabeuil consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait seulement 2,3 ans pour se désendetter, bien en-deçà du seuil de 12 ans, considéré comme critique⁴⁵.

L'encours de dette ne comporte aucun emprunt à risques et, pour ceux signés depuis 2011, souscrits à des taux fixes simples (un seul emprunt signé en janvier 2008, 1^{ère} ligne du tableau)⁴⁶.

6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, qui représente l'excédent des ressources permanentes sur les emplois permanents, s'est renforcé chaque année, atteignant 1,2 M€ en 2022, soit 97 jours de charges courantes pour 2022.

La trésorerie a triplé, à 1,8 M€ en 2022, soit 135 jours de charges de fonctionnement, bien au-dessus des 30 à 90 jours, niveau habituel pour une situation jugée satisfaisante (annexe n° 9 « Trésorerie »). Ce montant pourrait toutefois descendre à 79 jours (chiffres provisoires pour 2023) en raison de la reprise des investissements.

⁴⁵ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴⁶ La « classification de Giessler » permet de ranger les emprunts 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. Les emprunts cotés A1 présentent le risque le plus faible.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des charges de personnel	39
Annexe n° 2. Paiement d'heures supplémentaires >25 IHTS	40
Annexe n° 3. Versement du RIFSEEP en €	41
Annexe n° 4. Détail du tableau 12 sur les taux d'exécution du budget de fonctionnement.....	42
Annexe n° 5. Détail du tableau 13 sur les taux d'exécution du budget d'investissement.....	43
Annexe n° 6. Rattachement des produits et des charges en €	44
Annexe n° 7. Financement propre disponible	45
Annexe n° 8. Dette au 31 décembre 2022.....	46
Annexe n° 9. Trésorerie	47

Annexe n° 1. Détail des charges de personnel

Détail des charges de personnel						
en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 provisoire
Rémunération principale	1 003 891	1 127 977	1 172 536	1 221 032	1 181 257	1 092 639
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	274 720	309 979	327 376	344 164	301 046	298 120
+ Autres indemnités	32 208	29 705	30 874	32 410	43 273	31 023
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 310 818	1 467 661	1 530 787	1 597 606	1 525 576	1 421 782
Rémunérations et indemnités (dont HS)	279 602	164 841	135 123	93 433	180 149	240 348
+ Autres indemnités	1 139	0	0	0	200	31 245
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire	280 741	164 841	135 123	93 433	180 349	271 593
Autres rémunérations (d)	47 316	11 194	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	1 638 876	1 643 696	1 665 910	1 691 039	1 705 924	1 693 375
- Atténuations de charges	38 204	24 258	37 297	79 935	76 724	135 068
= Rémunérations du personnel	1 600 672	1 619 438	1 628 613	1 611 104	1 629 200	1 558 308
+ Charges sociales	598 623	616 848	618 607	644 856	623 633	672 672
+ Impôts et taxes sur rémunérations	52 656	52 114	49 979	52 459	55 729	57 390
+ Autres charges de personnel	0	1 581	90	200	410	100
= Charges de personnel interne	2 251 950	2 289 980	2 297 289	2 308 619	2 308 972	2 288 470
+ Charges de personnel externe	49 734	44 527	75 681	92 372	123 851	30 708
= Charges totales de personnel	2 301 684	334 507	970	991	823	319 178
- Remboursement de personnel mis à disposition	32 799	34 832	30 706	23 461	29 761	22 688
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 268 886	2 299 675	2 342 264	2 377 530	2 403 062	2 296 491

Annexe n° 2. Paiement d'heures supplémentaires >25 IHTS

Matricule	Cat	Grade	2018	2019	2020	2021	2022	Nb total
110	C	Brigadier-Chef Principal			75			75
1746	NA (*)	ATSEM principal 2° cl			79,69			79,69
12	C	Brigadier-Chef Principal			75			75
1754	NA (*)	ATSEM principal 2° cl			25	72,02		97,02
17	C	Adjoint Adm Principal 1° cl					150	150
109	B	Chef de service PM Principal 1° cl		25	25			50
258	C	Adjoint animation		259,35	75	100	150	584,35
199	C	Agent de maîtrise				25,62		25,62
1324	NA (*)	Cuisinier en second		96,58				96,58
1752	C	Chargé de communication stagiaire					50	50
565	C	Adjoint Adm Principal 1° cl			225			225
143	C	Adjoint technique	25					25
904	C	Adjoint animation		25	55,17			80,17
1504	C	Gardien de police municipale			75		25	100
83	B	Rédacteur Principal 2° cl			100			100
			25	405,93	809,86	197,64	375	1 813,43

Source : Fichiers paies

(* :NA : non titulaire)

Annexe n° 3. Versement du RIFSEEP en €

RIFSEEP	2018		2019		2020		2021		2022	
	Montant	Nb agents								
IFSE	155 952	81	145 266	79	160 674	80	174 529	66	180 734	69
CIA	46 254	54	54 586	56	55 537	56	60 444	57	57 958	52
Total	202 206	135	199 852	135	216 211	136	234 973	123	238 692	121

Source : Commune. Retraitement CRC

Annexe n° 4. Détail du tableau 12 sur les taux d'exécution du budget de fonctionnement

DEPENSES RELLES DE FONCTIONNEMENT						
<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	4 844 070	4 942 586	4 962 286	4 992 382	5 349 960	5 018 257
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	4 884 070	4 930 586	4 676 286	4 992 382	5 349 960	4 966 657
Réalisations (=mandats émis)	4 706 156	4 701 070	4 402 391	4 645 269	4 857 454	4 662 468
Rattachements de l'année N	37 708	35 648	46 131	51 638	101 337	54 492
Taux d'exécution réalisations sur prévisions au stade BP (hors rattachement de l'année N)	97,2%	95,1%	88,7%	93,0%	90,8%	93%
Taux d'exécution réalisations + rattachements sur prévisions au stade CA	97,1%	96,1%	95,1%	94,1%	92,7%	95%

RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT						
<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	6 159 070	5 228 228	5 312 456	5 360 530	5 641 430	5 483 214
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	6 184 070	5 271 059	5 192 456	5 360 530	5 641 430	5 529 909
Réalisations (=titres émis)	6 217 937	5 305 578	5 821 500	5 771 654	6 044 285	5 832 191
Rattachements N	71 822	133 336	120 433	93 853	36 631	91 215
Taux d'exécution réalisations sur prévisions au stade BP (hors rattachements de l'année N)	101,0%	107,3%	109,6%	107,7%	107,1%	107%
Taux d'exécution réalisations + rattachements sur prévisions au stade CA	101,7%	103,2%	114,4%	109,4%	107,8%	107%

Annexe n° 5. Détail du tableau 13 sur les taux d'exécution du budget d'investissement

DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT						
<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	4 592 644	4 428 807	3 610 000	2 298 437	2 676 200	3 521 218
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	4 577 644	4 555 092	3 016 303	2 298 437	2 682 868	3 426 069
Réalisations (=mandats émis)	3 408 765	2 345 463	2 093 214	1 565 319	1 822 321	2 247 016
Restes à réaliser de l'année N	389 291	1 192 870	338 186	414 691	253 812	517 770
Taux d'exécution réalisations sur prévisions au stade BP (hors RAR de l'année N)	74,2%	53,0%	58,0%	68,1%	68,1%	64%
Taux d'exécution réalisations sur prévisions au stade CA (hors RAR de l'année N)	74,5%	51,5%	69,4%	68,1%	67,9%	66%

RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT						
<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	3 423 467	4 304 266	3 259 830	1 154 468	1 377 519	2 703 910
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	3 423 467	4 375 720	2 423 707	1 154 468	1 384 187	2 552 310
Réalisations (= titres émis - y compris produits de cession compte 775)	2 434 386	2 641 979	1 599 198	928 111	949 227	1 710 580
Restes à réaliser N	476 198	553 610	210 734	350 093	308 011	379 729
Taux d'exécution réalisations sur prévisions au stade BP (hors RAR de l'année N)	71,1%	61,4%	49,1%	80,4%	68,9%	66%
Taux d'exécution réalisation+RAR sur prévisions au stade CA	85,0%	73,0%	74,7%	110,7%	90,8%	87%

Annexe n° 6. Rattachement des produits et des charges en €

Rattachements	2018	2019	2020	2021	2022
Fournisseurs - Factures non parvenues	4 359	4 775	18 555	26 325	79 795
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	150	25
= Total des charges rattachées	4 359	4 775	18 555	26 475	79 820
Charges de gestion	4 468 854	4 431 067	4 325 358	4 458 918	4 781 219
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,7 %</i>
Produits non encore facturés	922	57 004	3 399	57 667	0
+ État - Produits à recevoir	70 900	76 332	117 034	36 186	36 631
+ Charges constatées d'avance	3 750	6 748	3 962	6 133	9 658
= Total des produits rattachés	75 572	140 084	124 395	99 985	46 289
Produits de gestion	6 036 444	5 220 214	5 324 854	5 635 831	5 802 550
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	<i>1,3 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>2,3 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>0,8 %</i>
Différence (produits - charges rattachées)	+ 71 214	+ 135 309	+ 105 840	+ 73 511	- 33 531
<i>Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion/2)</i>	<i>+ 1,4 %</i>	<i>+ 2,8 %</i>	<i>+ 2,2 %</i>	<i>+ 1,5 %</i>	<i>- 0,6 %</i>
Résultat de l'exercice	1 228 978	382 982	563 281	769 901	667 388
<i>Différence en % du résultat</i>	<i>+ 5,8 %</i>	<i>+ 35,3 %</i>	<i>+ 18,8 %</i>	<i>+ 9,5 %</i>	<i>- 5,0 %</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Annexe n° 7. Financement propre disponible

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul	Provisoire 2023
= CAF nette ou disponible (C)	1 064	- 295	389	707	821	2 686	578
TLE et taxe d'aménagement	100	154	249	222	224	949	168
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	337	454	170	215	131	1 307	119
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	575	478	412	186	263	1 914	377
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	3	3	3	3	3	15	7
+ Produits de cession	18	20	576	6	0	620	12
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 033	1 109	1 409	632	621	4 804	683
= Financement propre disponible (C+D)	2 097	814	1 797	1 339	1 441	7 488	1 262
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	72,6 %	70,5 %	125,7 %	136,4 %	120,3 %		90,5 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 889	1 154	1 430	981	1 198	7 652	1 393
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	33	74	5	0	97	209	299
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	126	126	126	195	573	768
- Participations et inv. financiers nets	28	0	- 2	- 2	3	27	- 2
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 851	- 541	238	231	- 51	- 974	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	500	900	0	0	0	1 400	0

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8.Dette au 31 décembre 2022

Contrat	Organisme prêteur	Date du 1 ^{er} remboursement	Montant nominal en €	Taux initial : niveau de taux	Taux initial : taux actuariel	Durée résiduelle (en années)	Capital restant dû au 31/12/N en €	Annuité en capital en €	Charges d'intérêts de l'année	ICNE de l'exercice en €
1105833	Caisse des dépôts	1/5/2009	687 600	2,000	2,319	5,42	209 155	36 446	3 192	1 825
275679-0294573	Caisse Française de Financement Local	1/12/2011	53 706	2,540	2,540	3,75	15 394	3 864	452	33
275680-0294574		1/12/2011	135 000	2,540	2,540	3,75	38 697	9 713	1 137	84
A191604H000	Caisse d'Epargne Loire Drôme Ardèche	6/4/2016	1 000 000	1,300	0,935	4,25	416 666	83 333	6 500	4 152
A19170CB000		31/8/2017	700 000	1,280	0,945	8,33	428 371	44 640	6 054	3 746
A19170CC000		8/8/2017	1 200 000	1,540	1,881	13,17	856 244	54 433	10 024	11 208
MON507939EUR	Caisse Française de Financement Local	1/4/2016	500 000	1,470	1,448	5,08	229 615	41 766	3 759	843
MON530275EUR		2/8/2019	900 000	0,810	0,910	11,75	714 168	57 700	6 038	465

Source : CA 2022 budget principal annexes IV

Annexe n° 9.Trésorerie

Au 31 décembre en €	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2023
Fonds de roulement net global	438 298	859 700	1 097 910	1 329 301	1 278 553	882 823
- Besoin en fonds de roulement global	- 50 964	238 569	15 891	68 092	- 513 202	- 127 482
=Trésorerie nette	489 262	621 131	1 082 019	1 261 209	1 791 756	1 010 306
en nombre de jours de charges courantes	39	50	90	102	135	79

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>