



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CARPENTRAS

(Département de Vaucluse)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 LA RENOVATION DU CENTRE-VILLE	7
2 LA FIABILITE DES COMPTES DOIT S'AMELIORER	9
2.1 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets	9
2.2 Une prévision budgétaire perfectible	9
2.2.1 Un faible taux d'exécution des investissements.....	9
2.2.2 Un meilleur suivi des engagements et des délais de liquidation mais des paiements encore tardifs	10
2.3 La fiabilité de l'information comptable.....	10
2.3.1 L'absence de concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable public.....	10
2.3.2 Les engagements hors bilan	11
2.3.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné	11
2.3.4 Des provisions d'un montant insuffisant.....	11
3 UNE SITUATION FINANCIERE AFFECTEE PAR LES BUDGETS	
ANNEXES	13
3.1 Le budget principal.....	13
3.1.1 Les soldes de gestion.....	13
3.1.2 Les produits de gestion.....	15
3.1.2.1 Les ressources fiscales.....	15
3.1.2.2 Les ressources institutionnelles	16
3.1.2.3 Les ressources d'exploitation	16
3.1.3 Les charges de gestion.....	16
3.1.3.1 Les dépenses de personnel.....	17
3.1.3.2 Les charges à caractère général	17
3.1.4 Le financement des investissements	19
3.1.5 L'encours de la dette et le fonds de roulement.....	19
3.2 La situation des budgets annexes	21
3.2.1 Le budget annexe « réhabilitation du centre ancien ».....	21
3.2.2 Le budget annexe de l'Hôtel-Dieu	22
3.3 Un endettement consolidé élevé.....	23
3.4 Le fonctionnement de la bibliothèque-musée de l'Inguimbertaine.....	23
3.4.1 La richesse des collections	23
3.4.2 Un mode d'exploitation peu adapté	24

3.4.3 Le coût de la tranche n° 2 des travaux de l'Hôtel-Dieu a fortement augmenté	25
3.4.4 Le coût d'exploitation s'annonce important.....	26
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	27
4.1 L'évolution des emplois budgétaires et des effectifs	27
4.2 Le régime indemnitaire	28
4.3 Des primes irrégulières.....	30
4.3.1 Une prime de vacances irrégulière	30
4.3.2 Des primes d'assiduité dépourvues de fondement juridique.....	31
4.4 Certaines attributions de la nouvelle bonification indiciaire ne respectent pas les critères définis par les textes.....	32
4.5 Un dépassement des plafonds de rémunération des collaborateurs de cabinet	33
4.6 Le temps de travail et l'absentéisme	34
4.6.1 Le temps de travail et les congés.....	34
4.6.2 Un taux d'absentéisme élevé qui s'accroît.....	34
4.7 La monétisation parfois irrégulière des jours épargnés sur le compte épargne-temps	36
4.8 La gestion des heures complémentaires et des heures supplémentaires n'est pas régulière.....	37
4.9 De nombreuses irrégularités dans la gestion des véhicules municipaux.....	38
4.9.1 Le contrôle défaillant de l'utilisation du parc de véhicules et des cartes de carburants	38
4.9.2 L'attribution irrégulière de véhicules municipaux avec remisage à domicile.....	39
4.9.3 L'utilisation irrégulière d'un véhicule municipal.....	40
5 LE FINANCEMENT DES ECOLES PRIMAIRES PUBLIQUES ET PRIVEES.....	41
5.1 La prise en charge des dépenses de fonctionnement pour les élèves scolarisés dans les écoles privées	42
5.2 La participation de Carpentras pour les élèves résidents scolarisés hors de la commune.....	43
5.3 La participation des autres communes pour leurs élèves scolarisés dans les écoles publiques de Carpentras	43
5.4 L'école élémentaire intercommunale des Garrigues	44
5.5 Les garanties d'emprunt au bénéfice de l'enseignement privé	44
ANNEXES.....	46
Annexe n° 1. Taux d'exécution de la section de fonctionnement et d'investissement	47
Annexe n° 2. Comparaison entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du compte de gestion (en euros).....	48
Annexe n° 3. CAF nette et financement des investissements (en euros)	49
Annexe n° 4. Budget annexe Hôtel-Dieu	50

Annexe n° 5. Participation des autres communes de résidence en cas de scolarisation d'un élève dans les écoles publiques de Carpentras	51
Annexe n° 6. Les coûts relatifs à l'école élémentaire intercommunale des Garrigues	52

SYNTHÈSE

La commune qui dispose d'un patrimoine architectural et patrimonial important, s'est engagée depuis plus de dix ans dans une opération de rénovation du centre-ville, dans le double objectif de lutter contre l'habitat indigne et de préserver l'attractivité commerciale. L'opération s'attache aussi à la mise en valeur du patrimoine historique de la cité, dont le symbole est le projet d'accueil des collections du musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine dans les locaux de l'ancien hôpital, l'Hôtel-Dieu.

Les dépenses de fonctionnement de la commune ont progressé plus rapidement que les recettes, situation contribuant à l'érosion de la capacité d'autofinancement brute. Dans ce contexte, la commune a toutefois augmenté les dépenses d'investissement. La situation financière de la collectivité se trouve aujourd'hui en équilibre fragile, qui rend nécessaire une maîtrise des dépenses de fonctionnement. En outre, le seul budget principal ne rend pas compte des dépenses de fonctionnement et des lourds investissements à venir dans les budgets annexes.

Les opérations d'investissement majeures relatives à la réhabilitation du centre-ville et au transfert du musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine, engagées malgré les faibles marges dégagées par la collectivité, ont été financées par l'emprunt. L'endettement consolidé est élevé et la maîtrise de l'encours de la dette constitue désormais un enjeu de gestion.

Le musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine, ouvert en avril 2024, représente un équipement culturel d'ampleur mettant en valeur des fonds patrimoniaux d'une grande richesse. Il complète la mise en valeur du centre-ville et confère à la commune un élément de rayonnement. Cependant, la collectivité assume seule le coût de son fonctionnement, qui met en risque l'équilibre du budget principal. La pérennité du fonctionnement du musée-bibliothèque dépend de la capacité de la commune à associer d'autres personnes publiques ou privées à la gouvernance et au financement de l'équipement culturel ou à réduire les dépenses afférentes.

Dans le domaine des ressources humaines, la commune a diminué les effectifs au cours des dernières années. La collectivité doit respecter le cadre réglementaire des rémunérations et mettre fin au versement de primes irrégulières. L'attribution de véhicules avec mise à disposition permanente et l'utilisation des véhicules municipaux a été réalisé dans des conditions contestables.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Élaborer un rapport de présentation du budget en vue du débat d'orientations budgétaires répondant aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. : Constituer les provisions nécessaires à la couverture des risques connus par la collectivité.

Recommandation n° 3. : Mettre fin à la sur-mobilisation des emprunts.

Recommandation n° 4. : Établir les arrêtés individuels attribuant l'IFSE et le CIA, en respectant le cadre de la délibération en vigueur et mettre fin à l'indexation sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac) du RIFSEEP ainsi qu'au versement des primes dépourvues de base légale.

Recommandation n° 5. : Mettre fin à toute allocation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux personnels ne relevant d'aucun des cas d'ouverture prévus par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006.

Recommandation n° 6. : Respecter les plafonds réglementaires de rémunération des collaborateurs de cabinet.

Recommandation n° 7. : Diligenter une étude pour établir un plan d'action de prévention de l'absentéisme, notamment en matière d'accident de travail.

Recommandation n° 8. : Régulariser le régime et la gestion des comptes épargne temps au sein de la commune et instaurer un contrôle de l'indemnisation des jours épargnés sur le compte épargne temps afin de respecter la réglementation.

Recommandation n° 9. : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail pour se conformer aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020.

Recommandation n° 10. : Soumettre la rémunération des agents bénéficiant d'un véhicule de service avec mise à disposition permanente, aux obligations fiscales et sociales déclaratives concernant les avantages en nature qui leur sont ainsi accordés, et instaurer le contrôle des consommations des cartes de carburant.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Carpentras pour les exercices 2018 et suivants. Il a été ouvert par lettres du 22 avril 2024 de la présidente de la chambre, adressées à Monsieur Serge Andrieu, maire, ordonnateur en fonction depuis le 29 juin 2018, ainsi qu'à Monsieur Francis Adolphe, son prédécesseur.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Monsieur Serge Andrieu qui en a accusé réception le 16 décembre 2024. Monsieur Francis Adolphe a accusé réception de la partie du rapport intéressant sa gestion le 14 décembre 2024. Des extraits du rapport ont été adressés aux personnes explicitement ou nominativement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 14 février 2025 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines et le financement des écoles primaires publiques et privées.

1 LA RENOVATION DU CENTRE-VILLE

La commune de Carpentras, qui se situe à équidistance d'Avignon et d'Orange (25 kilomètres), est la deuxième commune du département de Vaucluse par le nombre d'habitants, 30 769 au 1^{er} janvier 2023. La population a connu une progression de 7,2 % depuis 2015, soit une évolution bien supérieure à celle enregistrée par le département pour la même période (1,2 %).

La commune est la ville-centre de la communauté d'agglomération Ventoux-Comtat Venaissin qui regroupe vingt-cinq communes et rassemble 70 936 habitants. Outre les compétences obligatoires, notamment le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la gestion des milieux aquatiques, l'eau et assainissement, la collecte et le traitement des déchets, l'intercommunalité est en charge de la voirie et des équipements sportifs et culturels déclarés d'intérêt communautaire.

Les indicateurs socio-économiques présentent des écarts significatifs avec ceux du département et de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le taux de chômage au 1^{er} trimestre 2024 de la zone d'emploi de Carpentras¹ s'élevait à 9,7 %, contre 8,1 % dans la région. Le taux de pauvreté monétaire ressortait à 28 % en 2021 (19,9 % pour le département et de 17,4 % pour la région). Le revenu disponible par ménage s'élevait à 18 780 € en 2021, contre 21 370 € pour le département et 22 820 € pour la région.

¹ Source : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités Provence-Alpes-Côte d'Azur ; taux de chômage par zone d'emploi ; 20 juin 2024. Les principaux secteurs d'emploi sont l'agriculture et l'agroalimentaire, le bâtiment et travaux publics et les services à la personne.

La commune représente un pôle commercial, avec la présence de commerces en centre-ville, concurrencés par les zones commerciales d'Avignon. Le développement économique s'est organisé au sud de la ville, dans la zone industrielle et d'activités Carpensud. La plaine de Carpentras conserve une vocation agricole prononcée en dépit d'un certain déclin de l'activité (cultures maraîchères de fruits et légumes, vignobles, oliveraies).

Dotée d'un patrimoine culturel et historique et située à proximité du Mont Ventoux, la commune dispose d'atouts touristiques ; elle demeure toutefois enclavée.

Par une convention cadre pluriannuelle établie le 28 novembre 2018 entre la commune, la communauté d'agglomération et Action logement², Carpentras bénéficie du programme « Action cœur de ville »³. Ce programme national a pour objectif de renforcer l'attractivité et soutenir le développement durable de 234 villes moyennes, de métropole et d'Outre-mer, qui exercent une fonction de centralité, en investissant prioritairement dans la redynamisation de leur centre-ville. L'inscription dans le programme est due à une perte d'attractivité du centre-ville ; à l'état dégradé du parc de logements anciens, à la fragilité économique des ménages et au taux de vacances des locaux commerciaux.

Onze opérations ont été prévues⁴ pour un montant total de 48,1 millions d'euros (M€) TTC, dont 21,6 M€ à la charge de la commune.

Seules deux actions n'ont pas abouti : le projet de parking Observance, abandonné au profit d'une autre solution et la réhabilitation de la copropriété Émile Zola. La réalisation d'équipements collectifs (gare numérique, musée-bibliothèque, parking Saint-Labre) et la requalification d'îlots d'habitation ont eu lieu. Les opérations de ravalement de façades et d'amélioration énergétique des habitations sont toujours en cours. Elles dépendent du dépôt des dossiers par les propriétaires.

Vingt-quatre nouvelles actions sont prévues dans le cadre de la seconde phase du programme Action cœur de ville.

² Décret n° 2016-1681 du 5 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Groupe et à la nomination des commissaires du Gouvernement auprès d'Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier. Les financeurs du programme sont la région, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement.

³ Carpentras a bénéficié du « programme national de requalification des quartiers anciens dégradés », qui avait pour objet la lutte contre l'habitat indigne.

⁴ Trois opérations majeures sont encore en attente de finalisation du plan de financement : l'équipement culturel de la porte d'Orange (4,25 M€), la requalification de l'îlot Raspail Sud-Est (1,74 M€) et la requalification de l'îlot Lices-Mazan (3 M€).

2 LA FIABILITE DES COMPTES DOIT S'AMELIORER

2.1 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets

Les rapports communiqués aux élus en vue du débat d'orientations budgétaires souffrent de plusieurs manquements.

Les documents portent sur le seul budget principal, sans informations sur les budgets annexes. Or, ces derniers représentent des masses financières importantes, tant en fonctionnement qu'en investissement. Ainsi, l'évaluation du coût de fonctionnement du musée-bibliothèque et les projections des dépenses et des recettes de l'équipement culturel ne sont pas évoqués.

Les engagements pluriannuels envisagés, notamment en matière d'investissement sont insuffisamment renseignés. Le plan pluriannuel d'investissement est succinct et ne comporte aucune indication sur les crédits à engager chaque année pour le budget annexe de l'Hôtel-Dieu⁵ ainsi que pour celui de la réhabilitation du centre-ancien.

En application de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport sur les orientations budgétaires doit comporter les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, les engagements pluriannuels en matière d'investissement, afin d'anticiper l'évolution du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. La commune doit compléter le rapport sur les orientations budgétaires soumis au conseil municipal.

Recommandation n° 1. : Élaborer un rapport de présentation du budget en vue du débat d'orientations budgétaires répondant aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

2.2 Une prévision budgétaire perfectible

2.2.1 Un faible taux d'exécution des investissements

L'exécution du budget, à la section de fonctionnement s'est améliorée en dépenses comme en recettes depuis 2018.

⁵ L'Hôtel-Dieu abrite les collections de la bibliothèque-musée « L'Inguimbertaine » depuis le transfert de l'hôpital sur son nouveau site en 2001.

En revanche, la qualité des prévisions budgétaires est perfectible à la section d'investissement⁶. Les dépenses prévisionnelles en matière d'investissement n'ont en effet été exécutées qu'à 55 % en moyenne entre 2018 et 2022.

2.2.2 Un meilleur suivi des engagements et des délais de liquidation mais des paiements encore tardifs

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la commune la mise en place d'indicateurs pour assurer le suivi des délais de liquidation et une meilleure régularité des mandatements.

Malgré une trésorerie importante, le délai global de paiement à compter de la réception des factures était encore de 47 jours en moyenne en 2023, soit bien davantage que les 30 jours fixés par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique.

La commune doit s'efforcer de réduire les délais de liquidation et de mandatement afin de respecter le délai global de paiement de 30 jours.

2.3 La fiabilité de l'information comptable

2.3.1 L'absence de concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable public

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé de réconcilier l'inventaire physique tenu par la commune et l'état de l'actif du comptable public, qui présentaient des discordances importantes.

Aucune action n'a été conduite dans ce domaine. Un écart de près de 37 millions d'euros (M€) existe sur les comptes d'actifs immobilisés (classe 2) entre les deux documents⁷. Le solde du compte 2111 « Terrains nus » s'élève ainsi par exemple à 3,76 M€ au compte de gestion élaboré par le comptable public et à 4,24 M€ à l'inventaire produit par l'ordonnateur.

La chambre réitère son observation portant sur la nécessité de mettre en concordance les sources d'information sur le patrimoine de la commune.

⁶ Voir annexe n° 1.

⁷ Cf. annexe n° 2.

2.3.2 Les engagements hors bilan

Le compte administratif 2023 fait mention d'emprunts garantis par la commune à hauteur de 41,2 M€ (montant initial des emprunts), qui concernent des opérations de logement social (37,1 M€) et des associations (4,1 M€). En 2023, de nouveaux emprunts ont été garantis pour un montant de 5 M€.

La commune a accordé une garantie d'emprunt à des associations au regard de l'intérêt des activités développées pour les habitants :

- une association pour personnes handicapées, qui exploite des établissements spécialisés et foyers d'hébergement et de vie à Carpentras ;
- un centre de formation pour les jeunes installé dans la commune de Monteux et qui accueille 180 jeunes, inscrits dans un parcours diplômant, ouvert aux secteurs agricoles et agroalimentaires ;
- l'association Marie Pila, qui assure des enseignements primaires et secondaires privés, qui concentre ses activités à Carpentras.

En dépit des volumes financiers garantis, la commune n'a engagé aucune démarche d'identification des risques inhérents à ces organismes. La commune doit renforcer l'évaluation de la situation financière des organismes dont elle garantit les emprunts.

2.3.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné

L'instruction budgétaire et comptable applicable à la commune impose le rattachement des charges et produits à l'exercice concerné. La commune n'a pas appliqué la procédure de rattachement des charges entre 2019 à 2022 alors qu'elle disposait d'un suivi des engagements. Une amélioration est à noter sur l'exercice 2023, ce qui permet une fiabilisation de la formation du résultat de la section de fonctionnement.

2.3.4 Des provisions d'un montant insuffisant

Les provisions constituées par les collectivités locales résultent soit d'obligations légales, soit sont facultatives, mais relève d'une démarche de gestion prudentielle.

Selon l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit ainsi obligatoirement être constituée dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective.
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur des compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune.

La commune n'a pas constitué de provisions alors que 33 contentieux, dont la résolution est susceptible d'entraîner des conséquences financières, sont pendants devant les juridictions civiles ou administratives. L'ordonnateur indique avoir inscrits des crédits au compte « frais d'actes et contentieux » en cas d'éventuel litige. Or, cette imputation relève d'un objet différent de celui d'une provision.

En outre, les créances, amiables ou faisant l'objet d'un contentieux, détenues par la commune ont connu une augmentation significative de 1,2 M€ entre 2018 et 2023. Ces créances correspondent en grande partie à des frais de restauration scolaire et à des loyers impayés, la collectivité disposant d'un parc immobilier locatif important. La croissance du montant des créances s'explique par le fait que l'ordonnateur a commencé à examiner le caractère recouvrable des créances et ne procède que partiellement à leur transfert aux comptes « Clients-Créances douteuses et irrécouvrables » à compter de l'exercice 2022.

En concertation avec le comptable public, la commune doit procéder régulièrement à l'analyse des créances et procéder à l'apurement des comptes de créances. La collectivité doit évaluer le risque de perte sur créances irrécouvrables et constituer une provision à due concurrence.

D'autres risques ne sont pas soumis à la constitution de provisions du fait d'une obligation légale mais sont susceptibles de faire l'objet d'un provisionnement dans le cadre d'une politique prudentielle.

La commune ne constitue ainsi pas de provisions pour des opérations de gros entretien, malgré un parc immobilier important, relevant pour partie d'un patrimoine historique, et comprenant des immeubles d'habitation pour lesquels la collectivité agit en qualité de bailleur.

Dans le cadre de l'opération de rénovation de cœur de ville, des démolitions d'immeubles et d'îlots ont eu lieu afin de reconstruire des logements neufs. En outre, des travaux de désamiantage ont eu lieu dans les écoles municipales. Dans les deux cas, des provisions auraient pu être constituées sur plusieurs exercices, une fois les montants estimatifs connus, comme l'autorise l'instruction budgétaire et comptable applicable, ce qui n'a pas été le cas.

Enfin, les agents bénéficient depuis 2018 de la possibilité de monétiser les jours déposés sur leur compte épargne temps. Une provision pourrait être pertinente à ce titre, mais elle n'a pas été constituée.

L'absence de constitution de provisions expose la commune aux conséquences de la matérialisation de risques financiers non anticipés. Elle est de nature à remettre en cause la fiabilité des comptes en minorant les charges.

Recommandation n° 2. : Constituer les provisions nécessaires à la couverture des risques connus par la collectivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité comptable et la fiabilité des comptes doivent encore être améliorées, notamment pour ce qui concerne la composition de l'actif, le rattachement des charges et produits à l'exercice concerné ainsi que le respect du délai global de paiement.

L'absence de politique de provisionnement expose la collectivité en cas de survenue d'un risque. Un effort particulier doit être mené afin d'évaluer les risques potentiels et d'en prévoir la couverture par un montant de provisions adéquat.

3 UNE SITUATION FINANCIERE AFFECTEE PAR LES BUDGETS ANNEXES

À compter de 2022, le budget de la commune de Carpentras se composait du budget principal et de deux budgets annexes individualisant les opérations de réhabilitation du centre ancien dégradé et de l'Hôtel-Dieu⁸. La part des budgets annexes dans le budget consolidé est faible en fonctionnement, mais ces budgets retracent des opérations importantes en investissement. La situation financière de la collectivité est fragilisée, notamment du fait des budgets annexes.

3.1 Le budget principal

3.1.1 Les soldes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBE) représente la ressource dégagée par le fonctionnement courant de la commune, hors coût du financement de l'investissement (les charges et les produits financiers), du renouvellement des immobilisations (dotations aux amortissements) et des charges et produits exceptionnels. Il s'est élevé en moyenne à 6,5 M€ annuels entre 2018 et 2023, soit l'équivalent de 16 % des produits de gestion.

⁸ Il existait quatre budgets annexes en 2018 dont l'assainissement, compétence transférée depuis à la communauté d'agglomération, et la location de parkings dont le budget annexe a été supprimé en 2020.

Tableau n° 1 : Excédent brut de fonctionnement, CAF brute et nette (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. entre 2023 et 2018	Var. %
Produits de gestion	40 225 010	40 633 183	40 173 388	40 442 725	42 515 018	48 033 458	7 808 448	19,41 %
Charges de gestion	32 760 724	33 703 269	33 422 610	35 721 619	36 083 657	40 193 458	7 432 734	22,69 %
Excédent brut de fonctionnement	7 464 286	6 929 914	6 750 779	4 721 106	6 431 361	7 840 000	375 714	5,03 %
Résultat financier	- 1 285 576	- 1 279 155	- 825 632	- 1 614 483	- 1 180 764	- 1 423 783	- 138 207	10,75 %
CAF brute	6 174 794	5 643 551	5 915 198	2 956 450	5 267 492	6 392 534	217 740	3,53 %
en % des produits de gestion	15,4 %	13,9 %	14,7 %	7,3 %	12,4 %	13,3 %		
Annuité en capital de la dette	2 696 699	3 034 346	3 118 633	3 392 541	3 286 559	3 375 129	678 430	25,16 %
CAF nette ou disponible (C)	3 478 095	2 609 205	2 796 565	- 436 090	1 980 933	3 017 405	- 460 690	- 13,25 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

L'indicateur s'est cependant érodé entre 2018 et 2022 en raison d'un dynamisme plus soutenu des charges de gestion (7,4 M€, soit 22,69 %). Les produits ont augmenté de 7,8 M€ (19,41 %), notamment par l'accroissement des recettes fiscales.

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute), qui correspond à l'EBE auquel s'ajoute le résultat financier et le résultat exceptionnel, doit permettre de rembourser les annuités en capital des emprunts et de financer une partie des investissements.

Le résultat financier est négatif (1,2 M€) en raison des charges d'intérêts des emprunts souscrits par la commune.

Des subventions importantes ont été versées au budget annexe de l'Hôtel-Dieu (0,5 M€ en 2020, 1,68 M€ en 2021 et 1,28 M€ en 2023) qui se sont ajoutées aux dotations courantes attribuées par la commune.

La CAF brute a représenté en moyenne 12,8 % des produits de gestion (5,4 M€ en moyenne entre 2018 et 2023). Son niveau plus important en 2023 (6,4 M€, soit 13,3 % des produits de gestion) résulte de l'encaissement d'une recette exceptionnelle de 4,28 M€⁹. La CAF brute a couvert les annuités en capital de la dette, à l'exception de l'année 2021.

⁹ La recette correspond au versement d'une indemnité d'assurance en réparation de l'incendie de l'espace Auzon en juillet 2022.

La capacité d'autofinancement nette, c'est-à-dire la CAF brute minorée du remboursement de l'annuité en capital des emprunts, qui permet de financer pour partie les investissements, s'est dégradée entre 2018 et 2022. L'amélioration constatée en 2023 est due à l'encaissement d'une indemnité d'assurance suite à l'incendie qui a détruit le centre culturel en juillet 2022, enregistrée en produit exceptionnel.

La comparaison avec des communes de même strate confirme le faible niveau de CAF nette de la commune, inférieure de 28 % à la moyenne en 2022.

3.1.2 Les produits de gestion

Tableau n° 2 : Évolution des produits de gestion en (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	18 005 981	18 390 203	19 006 984	21 058 617	22 069 857	24 129 022	6,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	6 083 697	5 759 681	5 417 122	5 464 306	5 900 459	5 479 029	- 2,1 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	24 089 678	24 149 884	24 424 106	26 522 923	27 970 316	29 608 051	4,2%
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	2 207 830	3 832 087	3 972 712	2 596 175	3 502 098	7 446 218	27,4 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	12 764 656	11 751 211	10 919 349	10 425 355	10 203 799	10 309 692	- 4,2 %
<i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	1 162 846	900 000	857 221	898 272	838 805	669 497	- 10,5 %
Produits de gestion	40 225 010	40 633 183	40 173 388	40 442 725	42 515 018	48 033 458	3,6 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.1.2.1 Les ressources fiscales

Les produits issus de la fiscalité ont progressé de 5,51 M€ entre 2018 et 2023 (22,91 %). Les taux des taxes locales sont restés inchangés jusqu'en 2020, à hauteur de 18,11 % pour la taxe d'habitation ; 26,82 % pour la taxe sur le foncier bâti et 66,81 % pour la taxe sur le foncier non bâti.

À compter de 2021, en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part départementale de cotisations de taxes foncières sur les propriétés bâties a été transférée aux communes et le taux départemental de 2020 (15,13 %) s'est ajouté au taux communal (26,82 %), resté stable, portant le taux de la taxe sur le foncier bâti à 41,95 %, du fait du changement de périmètre. La recette provenant de l'ancienne part départementale étant inférieure au produit perdu du fait de la suppression de la taxe d'habitation, la commune a bénéficié du coefficient correcteur à hauteur de 3,18 M€ en 2023.

Les taux votés par la commune sont inférieurs d'environ deux points à la moyenne de la strate pour la taxe d'habitation mais sont supérieurs d'environ trois points pour la taxe sur le foncier bâti et d'environ 12 points pour la taxe sur le foncier non bâti.

La croissance des produits fiscaux a donc résulté principalement de la revalorisation des bases locatives servant de calcul à la taxe foncière sur les propriétés bâties¹⁰. Ainsi, les bases imposées au profit de la commune ont augmenté de 4,9 M€ (13,5 %) entre 2021 et 2023 (passant de 36,2 M€ en 2021 et 41,1 M€ en 2023).

3.1.2.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles, soit les dotations reçues par la collectivité, ont fortement diminuées (de 2,4 M€ entre 2018 et 2023). Ces baisses correspondent à la fin de l'accompagnement de l'État en faveur des opérations de réhabilitation du centre-ville et de la rénovation de l'Hôtel-Dieu. En outre, les compensations liées à la réforme de la fiscalité locale, notamment celle accompagnant la suppression de la taxe d'habitation, ont été réduites.

La dotation globale de fonctionnement a augmenté de 1,8 % en moyenne annuelle pour s'établir à 7,2 M€ en 2023. Elle a été modulée en prenant notamment en compte l'accroissement de la population de Carpentras.

Tableau n° 3 : Dotation globale et forfaitaire (en euros)

2019	2020	2021	2022	2023	2024
6 682 359	6 740 946	6 921 734	7 038 080	7 239 259	7 616 064

Source : Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales.

3.1.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont progressé de manière importante entre 2018 et 2023 (1,02 M€, soit 47,58 %) du fait des refacturations de personnel affecté à l'Hôtel-Dieu¹¹ au budget annexe afférent et des redevances encaissées pour les services périscolaires¹².

3.1.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 22,69 % entre 2018 et 2023 (soit 7,4 M€), pour s'élever à 40,19 M€ en 2023.

¹⁰ La loi de finances pour 2022 a revalorisé les bases locatives servant au calcul de la taxe foncière de 3,4 %. En loi de finances pour 2023, la revalorisation des bases a été de 7,1 %.

¹¹ Les charges de personnel représentaient 1,29 M€ en 2019 sur le budget annexe de l'Hôtel-Dieu.

¹² Au compte de gestion 2023, le compte 7067 a un solde de 599 824 €.

Tableau n° 4 : Évolution des charges de gestion (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Varia	Varia %
Charges à caractère général	8 228 243	9 012 077	7 862 122	8 504 339	10 137 775	12 713 114	4 484 871	54,51 %
Charges de personnel	21 348 227	21 584 017	21 574 346	21 977 991	22 398 639	21 865 977	517 750	2,43 %
Subventions de fonctionnement	2 545 282	2 502 328	2 943 428	2 614 055	2 573 403	3 808 920	1 263 638	49,65 %
Autres charges de gestion	638 971	604 847	1 042 713	2 625 235	973 840	1 805 447	1 166 476	182,56 %
Charges de gestion	32 760 724	33 703 269	33 422 610	35 721 619	36 083 657	40 193 458	7 432 734	22,69 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.1.3.1 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, qui constituent le premier poste de dépenses de la commune (54,4 % en 2023), ont été maîtrisées (2,43 % entre 2018 et 2023). La hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique a été compensée par une diminution des effectifs.

La commune met à disposition des agents au bénéfice de la communauté d'agglomération dans plusieurs secteurs¹³. Ces mises à disposition donnent lieu à remboursement. Une direction générale des services a été également mutualisée entre la commune et la communauté d'agglomération. La mutualisation du service d'instruction du droit des sols et de la direction générale des services, n'a en revanche pas été maintenue. Malgré la recommandation du dernier rapport de la chambre, la commune ne mène pas de véritable politique de mutualisation avec l'intercommunalité.

3.1.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont progressé de 4,4 M€, soit 54,51 % entre 2018 et 2023, dont les 4/5^{ème} pour les seuls exercices 2022 et 2023. L'évolution de trois postes est particulièrement notable.

¹³ Gestion du marché horticole, maîtres-nageurs sauveteurs, agent du pôle d'échange multimodal, service d'instruction du droit des sols et service de l'innovation numérique du territoire.

Tableau n° 5 : Évolution des principaux postes des charges externes (en euros)

		2021	2022	2023	Varia 21/23	Varia %
011	Charges à caractère général	8 504 339	10 137 775	12 713 114	4 208 775	49,49 %
60612	dont Energie électricité	1 294 652	2 251 636	3 007 901	1 713 249	132,33 %
611	dont Contrats de prestations	334 627	357 953	1 031 019	696 392	208,11 %
6232	dont fêtes et cérémonies	702 792	840 245	1 767 529	1 064 737	151,50 %
	Sous - total	2 332 071	3 449 834	5 806 449	3 474 378	148,98 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Les dépenses d'énergie et d'électricité ont plus que doublé entre 2021 et 2023, dans un contexte national d'augmentation des tarifs.

Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, dit « *décret tertiaire* », codifié aux articles R. 174-22 à R. 174-32 et R. 185-2 du code de la construction et de l'habitation, impose des obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie aux collectivités. Malgré l'évolution des dépenses d'énergie, la commune a indiqué qu'elle n'avait entamé aucun plan d'action pour atteindre les objectifs du décret. La chambre observe toutefois que la commune présente plus de 28 sites entrant dans le champ d'application du décret.

L'évolution du montant de dépenses relatives aux contrats de prestations s'explique notamment par des dépenses supplémentaires en matière de prestations de nettoyage.

Les dépenses liées aux « fêtes et cérémonies » ont atteint 1,15 M€ en 2019 et 1,77 M€ en 2023. En 2019, la commune a organisé de nouvelles manifestations, telles que des concerts, pour un montant de 0,25 M€. La hausse des dépenses en 2023 s'explique notamment par la location d'équipements techniques, de structures événementielles, l'achat de nouveaux spectacles, en particulier pour les festivités de Noël, et l'achat de prestations d'agence de voyage.

Les « autres charges de gestion » ont fortement augmenté en 2021. Cette évolution s'explique en partie par la prise en charge du déficit du budget annexe de l'Hôtel-Dieu (1,68 M€ en 2021 puis 0,27 M€ en 2023).

Les dépenses de contingents et les participations obligatoires se sont élevées à 0,31 M€ en 2020 et à 0,52 M€ en 2021. Elles ont pour origine l'augmentation de la participation de la commune aux frais de fonctionnement d'une école privée (0,22 M€ en 2020 et 0,41 M€ en 2021).

3.1.4 Le financement des investissements

La CAF nette, en diminution, a représenté un montant cumulé¹⁴ de 13,4 M€ de 2018 à 2023. Dans un contexte de réduction des dépenses, la commune a aussi connu une diminution des autres recettes d'investissement, matérialisée par la baisse des subventions d'investissement qui lui sont versées. Les recettes d'investissement cumulées se sont élevées à 25,8 M€ entre 2018 et 2023.

Le financement propre disponible cumulé¹⁵, soit 39,3 M€, a couvert 63 % des dépenses d'équipement (63,3 M€ en cumul de 2018 à 2023). Celles-ci ont diminué, passant de 15,1 M€ en 2018 à 7,9 M€ en 2023. Les autres dépenses d'investissement, principalement composées de subventions d'équipement versées par la commune, se sont élevées à 1,8 M€ en cumul.

Le besoin de financement cumulé des investissements s'est élevé 26,4 M€. Il a été couvert par de nouveaux emprunts, souscrits pour un total de 24 M€. Le solde a été financé par un prélèvement sur le fonds de roulement net global, à hauteur de 2,4 M€.

3.1.5 L'encours de la dette et le fonds de roulement

L'encours de la dette au 31 décembre est passé de 43,9 M€ en 2018 à 48,2 M€ en 2023 soit une augmentation de 10 %.

L'accroissement (4,3 M€) résulte à la fois de la réintégration en 2021 de la dette du budget annexe des parkings dissout l'année précédente (3,3 M€) et de la souscription de nouveaux emprunts (17,2 M€), dont le montant était supérieur au remboursement des annuités en capital des emprunts déjà souscrits (16,2 M€).

Tableau n° 6 : Encours de dette du budget principal

en euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dette au 31 décembre (en euros)</i>	43 863 536	46 874 434	45 791 206	48 696 660	48 409 862	48 249 789
<i>Capacité de désendettement en année</i>	7,1	8,3	7,7	16,5	9,2	7,6

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La capacité de désendettement¹⁶ (indicateur calculé en rapportant l'encours de la dette au 31 décembre, à l'épargne brute) atteignait 16,5 années en 2021 et de 7,6 années en 2023.

¹⁴ Annexe n° 3.

¹⁵ Le financement propre disponible est formé de la CAF nette et des recettes d'investissement, hors emprunt.

¹⁶ L'indicateur permet d'estimer le nombre d'années nécessaires à une collectivité pour rembourser la dette, si elle y consacre la totalité de l'épargne brute dégagée.

La commune reste relativement endettée par rapport à la moyenne des communes de la même strate, puisque l'encours total de la dette par habitant était de 1 616 € en 2022, contre 995 € pour des communes comparables.

Le fonds de roulement au 31 décembre est égal à la différence entre les dotations et réserves, subventions reçues, emprunts et les immobilisations. Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses. Un niveau inférieur à 30 jours peut être regardé comme faible, voire insuffisant. Un niveau supérieur à 90 jours peut être considéré comme excessif.

Le fonds de roulement de la commune représentait 75 jours de dépenses courantes au 31 décembre 2023. Son niveau s'explique par la sur-mobilisation d'emprunts, comme l'avait déjà noté la chambre dans son précédent rapport.

Tableau n° 7 : Évolution de la trésorerie (en euros)

<i>Au 31 décembre</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	6 980 021	7 577 632	7 560 897	8 589 003	8 377 329	8 571 507
<i>En nombre de jours de dépenses courantes</i>	74,8	79,1	80,6	84,0	82,1	75,2
<i>Besoin en fonds de roulement global</i>	- 14 432 447	- 17 333 587	- 3 632 091	- 5 843 645	- 906 740	- 2 457 577
<i>Trésorerie nette</i>	21 412 468	24 911 220	11 192 989	14 432 648	9 284 069	11 029 084
En nombre de jours de dépenses courantes	229,6	259,9	119,3	141,1	90,9	96,7

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Le niveau élevé de trésorerie rend d'autant moins compréhensible les délais de paiement importants des fournisseurs, puisque la commune dispose des liquidités nécessaires au mandatement, dans les délais réglementaires.

La recommandation du précédent rapport de la chambre consistant à éviter de sur-mobiliser les emprunts, générateurs de frais financiers, et la mise en place d'une gestion prévisionnelle et d'un suivi de la trésorerie, en coordination avec le comptable, reste d'actualité.

Recommandation n° 3. : Mettre fin à la sur-mobilisation des emprunts.
--

3.2 La situation des budgets annexes

3.2.1 Le budget annexe « réhabilitation du centre ancien »

La commune dispose d'un budget annexe de lotissement qui retrace les dépenses et les recettes de l'opération d'aménagement du centre ancien.

Les opérations de lotissement sont caractérisées par leur finalité économique de production, et non de constitution d'immobilisations au profit de la commune, dans la mesure où les lots aménagés sont destinés à être vendus.

Ces opérations sont enregistrées dans des comptes de charges et de produits que peuvent temporairement lier les comptes de stocks jusqu'au dénouement complet de la commercialisation. La commune fait l'avance des acquisitions et des travaux et encaisse des recettes au moment de la ventes des biens. À la fin du programme, le budget annexe est clôturé et la commune constate un gain ou une perte.

Les dépenses totales se sont élevées à 14,8 M€ entre 2018 et 2023 et les produits à 1,8 M€. Ces derniers étaient principalement constitués d'une dotation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'un montant d'1,1 M€ et d'une dotation de soutien à l'investissement local décidée par le préfet de région, pour soutenir la réhabilitation de bâtiments communaux autour de la porte d'Orange et la réalisation d'un équipement culturel (0,5 M€). Le produit des ventes n'a représenté que 55 000 €.

La couverture des dépenses de l'opération de réhabilitation du centre-ville est assurée à 90 % par le recours à l'emprunt, en attendant l'encaissement des produits de cessions. Toutefois, les emprunts souscrits dépassent le besoin réel de financement, puisqu'ils atteignent 22 M€ en cumulé pour un besoin de 18 M€. Ainsi, par la sur-mobilisation des emprunts, le budget annexe disposait au 31 décembre 2023 d'une trésorerie d'un montant de 3,1 M€.

Les logements réalisés ne sont toutefois pas revendus par la commune mais exploités directement comme logements sociaux. La collectivité agit alors en tant que bailleur ou bien elle confie la gestion à un opérateur du logement social.

L'ordonnateur a indiqué vouloir confier la gestion locative de la majeure partie des logements construits ou réhabilités à des opérateurs du logement social. Il souhaite ainsi limiter les missions de bailleur de la commune et réduire le coût de sortie de l'opération. Si cette solution était retenue, le budget annexe ne présenterait plus les caractéristiques d'un budget de lotissement, dont les ventes doivent équilibrer l'opération financièrement. Les biens immobiliers deviendraient des actifs de la commune et les emprunts devraient être intégrés dans le budget principal de la commune.

Ainsi, même si des ventes interviennent, les pertes constatées sur l'opération de réhabilitation du centre-ville seront supportées par le budget principal.

La chambre engage la commune à anticiper dès à présent la reprise de l'encours de dette dû au moment de la clôture du budget annexe (d'un montant de 18,3 M€ au 31 décembre 2023).

3.2.2 Le budget annexe de l'Hôtel-Dieu

Le budget annexe¹⁷ individualise les opérations issues de l'activité du musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine. L'équipement, localisé en centre-ville dans un hôtel particulier, a fait l'objet d'une opération de conservation et de transfert et bénéficie de nouveaux locaux, dans l'ancien Hôtel-Dieu. L'ouverture des locaux a eu lieu en avril 2024.

Les ressources propres, d'un montant marginal, sont composées des produits de la vente de billets d'entrée et de locations d'espaces. Le fonctionnement est principalement assuré par des subventions d'équilibre versées par le budget principal (1,69 M€ en 2021 ; 0,27 M€ en 2023).

En 2019 et 2020, le budget annexe a également bénéficié d'autres subventions (1,1 M€ en 2019 de la part de l'État au titre de la dotation générale de décentralisation et 0,5 M€ supplémentaires en provenance du budget principal de la commune, afin de combler le déficit de l'année précédente).

Les charges de gestion ont été faibles de 2021 à 2023, en raison de la fermeture des locaux pour préparer les transferts dans les nouveaux bâtiments. Les dépenses de personnel et celles liées à l'entretien des bâtiments ont été imputées sur le budget principal de la commune.

Pour chaque exercice déficitaire, la commune a versé l'année suivante une subvention supplémentaire depuis le budget principal pour éviter de cumuler des résultats négatifs.

La CAF nette du budget annexe a été négative d'1,7 M€ en cumul entre 2018 et 2023. Les recettes d'investissement ont été constituées d'une subvention d'investissement de la région¹⁸ et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée¹⁹ (FCTVA) pour un total de financement disponible de 2,81 M€.

Ce montant a été insuffisant pour couvrir les dépenses consacrées à la rénovation de l'Hôtel-Dieu (21,53 M€), qui ont nécessité la souscription de nouveaux emprunts d'un montant de 18,8 M€.

Tableau n° 8 : Encours de dettes du budget annexe de l'Hôtel-Dieu (en euros)

2019	2020	2021	2022	2023
0	5 860 000	5 567 000	18 234 716	17 645 284

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

En l'absence de ressources propres tirées de l'activité du musée-bibliothèque, la dette va peser sur le budget principal, qui devra abonder le budget annexe pour honorer les charges d'intérêts et les annuités en capital.

¹⁷ Annexe n° 4.

¹⁸ Montant subventionnable de 1,7 M€ HT, selon l'arrêté attributif du 9 novembre 2018.

¹⁹ Le FCTVA est une attribution versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Il est destiné à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA que ces derniers supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale.

3.3 Un endettement consolidé élevé

Entre 2018 et 2023, la commune a réalisé 101 M€ de dépenses d'investissement sur l'ensemble des budgets, pour le financement desquelles elle a souscrit 67,8 M€ de nouveaux emprunts. Compte tenu des remboursements intervenus, l'encours de dette consolidée des budgets étaient de 83,6 M€ fin 2023 contre 56,4 M€ fin 2018 (soit une augmentation de 48 %).

Tableau n° 9 : Encours de la dette consolidée (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de la dette consolidée, budget principal et budgets annexes administratifs</i>	56 377 536	67 007 258	64 962 018	86 944 807	85 228 568	83 633 783
<i>/ CAF brute consolidée, budget principal et services publics administratifs</i>	6 174 794	5 165 829	4 739 216	3 504 073	6 179 596	6 708 751
<i>= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</i>	9,1	13,0	13,7	24,8	13,8	12,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La capacité de désendettement a atteint 24,8 années en 2021. En 2022 et 2023, l'amélioration de la CAF brute consolidée, dont une partie est liée à une importante recette exceptionnelle, a réduit la durée, qui demeure toutefois élevée.

La politique d'investissement dynamique de la commune s'est inscrite dans un contexte financier contraint, du fait de l'augmentation significative des charges courantes et notamment des dépenses d'énergies, ainsi que des charges d'intérêts.

La commune pourrait recourir au fonds de roulement pour financer les dépenses d'investissement et adapter le recours à l'emprunt à ses besoins réels de financement, comme la chambre l'avait déjà recommandé lors de son précédent contrôle.

3.4 Le fonctionnement de la bibliothèque-musée de l'Inguimbertaine

3.4.1 La richesse des collections

L'Inguimbertaine est une institution comprenant une bibliothèque de lecture publique (section jeunes et adultes), des fonds patrimoniaux classés et de renommée internationale, des archives et quatre collections muséographiques (beaux-arts, archéologie, ethnographie et arts décoratifs). Le fonds patrimonial et muséal a été constitué initialement par un legs de l'évêque de Carpentras, Joseph-Dominique d'Inguibert. Les collections initiales ont été complétées au cours de l'histoire de l'Inguimbertaine – donation Bernard Buffet en 2009. La double vocation de l'équipement culturel constitue son originalité.

Pour ses collections muséales, l'Inguimbertaine bénéficie de l'appellation « Musée de France », créée par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. L'appellation permet de solliciter des subventions auprès de l'État qui intervient en contrepartie du respect d'un certain nombre de critères, notamment la validation d'un projet scientifique et culturel et la direction par un personnel scientifique (investissement, conservation, restauration, expositions et activités culturelles et pédagogiques, éditions, acquisitions). Le classement en qualité de Musée de France permet aussi de bénéficier de la mise à disposition d'un conservateur de bibliothèque.

Jusqu'en 2018, la bibliothèque-musée est accueillie dans un ancien hôtel particulier (hôtel d'Alleman) situé au centre-ville historique, et propriété de la commune. En 2008, après une réflexion d'avant-programme avec les différents services, la collectivité a décidé de transférer la bibliothèque-musée Inguimbertaine à l'Hôtel-Dieu, désaffecté de son activité hospitalière depuis 2002 et acquis alors par la municipalité. L'objectif était à la fois de valoriser l'Hôtel-Dieu, monument historique, et les collections, dans le contexte de rénovation du centre ancien de la commune.

Le projet scientifique et culturel a été validé en 2009 par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et en 2010 par le conseil municipal.

La première tranche des travaux a concerné des opérations de mise en sécurité et de mise aux normes ainsi que la création d'une salle de lecture publique, ouverte en octobre 2017. La deuxième tranche, conduite de 2018 à 2024, a consisté en des travaux d'aménagement des salles d'exposition, des réserves et de la salle d'études. Elle concernait également le traitement à vue de conservation et de transfert des collections, avec en parallèle l'aménagement d'un local tampon et l'installation d'équipements informatiques. Des espaces de médiation (salles d'atelier, salles de conférences) ont été aménagés au rez-de-jardin, ainsi que des services destinés au public (accueil et billetterie, toilettes, boutique, cafétaria).

Le vestibule d'honneur et l'escalier monumental ont fait l'objet d'une rénovation. La pharmacie hospitalière et la chapelle héritées de l'Hôtel-Dieu n'ont pas été incluses pour l'heure dans la tranche n° 2 ; leur valorisation est prévue ultérieurement.

3.4.2 Un mode d'exploitation peu adapté

Par délibération du 4 décembre 2018, le conseil municipal a décidé que la gestion du pôle culturel de l'Hôtel-Dieu ainsi que la réhabilitation du bâtiment, relèverait d'un budget annexe doté de la seule autonomie financière, sans personnalité morale.

Cette délibération n'emploie pas le terme de régie et n'institue pas, à travers des statuts, les moyens habituellement consentis à une régie selon les dispositions du CGCT (c'est-à-dire un conseil d'exploitation, un directeur, un règlement intérieur). Une décision du maire a institué une régie spécifique de recettes pour le fonctionnement de la bibliothèque-musée (vente de souvenirs, billets, notamment).

La chambre observe que le service ne fonctionne pas selon les modalités d'une régie à autonomie financière sans personnalité morale, mais bien comme une régie directe des services municipaux.

Ce mode de fonctionnement paraît peu adapté à un tel équipement culturel, dont l'intérêt dépasse la seule commune de Carpentras. Dans une étude de 2024, un cabinet de conseil, mandaté par la commune, a proposé la mise en place d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) afin de pouvoir partager la charge de la bibliothèque-musée avec d'autres collectivités²⁰. La communauté d'agglomération ne participe pas au financement du fonctionnement de l'équipement. La commune de Carpentras indique qu'un travail est en cours sur la redéfinition de la compétence optionnelle de la communauté d'agglomération relative à la culture et au patrimoine.

De surcroît, si le musée-bibliothèque est placé sous la direction d'un attaché de conservation du patrimoine relevant des services de la commune, l'État n'a pas encore mis à disposition un conservateur de bibliothèque pour les fonds de l'Inguimbertaine depuis le départ du précédent titulaire, malgré la demande de la commune.

3.4.3 Le coût de la tranche n° 2 des travaux de l'Hôtel-Dieu a fortement augmenté

La tranche n° 2 des travaux de l'Hôtel-Dieu comporte deux séquences : l'aménagement de l'Hôtel-Dieu (15,4 M€ HT, soit 81 %) et le transfert et traitement des collections, qui comprend l'achat de matériel et d'informatique (3,7 M€ HT, soit 19 %).

Le montant de l'opération s'élèvera, selon l'estimation de mai 2024, à 19,2 M€ HT, alors que l'estimation retenue par le conseil municipal en 2012 n'était que de 13,8 M€ HT. Cette estimation n'intègre pas les coûts supplémentaires liés au devenir de l'ancien site (hôtel d'Alleman) ni les besoins en investissement, estimés à un montant de 1,7 M€.

L'évolution du coût du projet entre 2019 (17,5 M€ HT) et 2022 (19,2 M€ HT) est liée à trois raisons : des révisions de prix faites en fin d'opération (0,84 M€ HT) ; des prestations supplémentaires engendrées par la prolongation du chantier de 27 mois et des modifications de programme intervenues à la demande de la commune, en particulier concernant l'escalier historique (0,46 M€ HT). Ces évolutions de prix ont fait l'objet de délibérations du conseil municipal.

La commune a sollicité des subventions auprès des partenaires publics (État, région, département, communauté d'agglomération). Le montant des subventions obtenues s'élève à 6,5 M€ (dont 6,3 M€ pour l'aménagement et 0,2 M€ pour le transfert et le traitement des collections), soit 28 % du coût d'ensemble. Le reste à charge pour la commune s'élève dès lors à 16,4 M€ TTC.

²⁰ Le schéma de financement proposé par le cabinet de conseil consisterait dans la prise en charge par la commune du financement de la section d'investissement (610 000 € sur 650 000 €) et des charges financières liées aux intérêts d'emprunt (430 000 €). Le solde serait réparti entre d'autres financeurs (3 053 000 €).

3.4.4 Le coût d'exploitation s'annonce important

En février 2024, le cabinet de conseil a rendu une étude sur le choix du mode de gestion de l'Inguimbertaine et une estimation du budget prévisionnel. Cette dernière repose sur les hypothèses suivantes : le recrutement de cinq équivalent temps pleins supplémentaires pour assurer le fonctionnement ; une fréquentation de 62 000 visiteurs annuels, dont deux tiers d'entrées payantes, des recettes liées à des occupations domaniales pour un montant de 20 000 €.

Tableau n° 10 : Budget prévisionnel d'exploitation du musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine

2024	En euros
Recettes de fonctionnement	570 000
Dépenses de fonctionnement	4 053 000
Solde de la section de fonctionnement	- 3 483 000
Recettes d'investissement	0
Dépenses d'investissement	650 000
Solde de la section d'investissement	- 650 000
Solde global fonctionnement et investissement	- 4 133 000

Source : commune.

Compte tenu des faibles recettes d'exploitation (billetterie et ventes à la boutique) estimées à 0,55 M€ annuels et d'une valorisation domaniale de 20 000 €, la section de fonctionnement du budget annexe serait déficitaire de 3,5 M€. La section d'investissement générerait en outre un besoin annuel de financement de l'ordre de 0,65 M€.

En l'absence de participation d'autres collectivités, le fonctionnement du budget annexe ne peut être équilibré que par une subvention provenant du budget principal. Or, une subvention de 3,5 M€ représente l'équivalent de 9 % des charges de gestion 2023 du budget principal. Le rééquilibrage du budget annexe est ainsi susceptible de mettre en difficulté la commune. Pour mémoire, l'excédent brut de fonctionnement s'élevait à 5,6 M€ en 2023.

Le coût estimatif de fonctionnement est passé de 1,4 M€ en 2010 à 4 M€ en 2024. Le montant estimé initialement des dépenses n'a pas été révisé. L'ordonnateur indique que l'évolution des prix de l'énergie et l'inflation pèsent sur les frais de fonctionnement.

La commune doit désormais établir des projections financières afin de déterminer les recettes externes sur lesquelles elle pourrait s'appuyer pour équilibrer l'exploitation de l'équipement.

L'enjeu est important pour la commune puisque le déficit de fonctionnement du musée-bibliothèque correspond à l'ordre de grandeur de la CAF nette dégagée par le budget principal de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les finances de la commune sont tendues lorsqu'elles sont regardées dans leur globalité. Par consolidation, la section de fonctionnement participe faiblement au financement des investissements. La commune s'est fortement endettée pour mener sa politique d'investissement de rénovation du centre-ville et d'ouverture du musée-bibliothèque de l'Inguimbertaine. La maîtrise du niveau d'endettement consolidé devient dès lors un enjeu pour la collectivité.

Les coûts de fonctionnement du musée-bibliothèque n'ont pas été suffisamment anticipés. En l'état des informations disponibles, il nécessitera une subvention d'équilibre pérenne et importante du budget principal de la commune, susceptible d'affecter son équilibre budgétaire et financier.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'évolution des emplois budgétaires et des effectifs

Les emplois budgétaires inscrits au budget sont supérieurs aux effectifs réels. L'écart s'est accru jusqu'à atteindre près de 400 emplois, la commune ayant créé de nombreux emplois budgétaires non pourvus.

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs entre 2018 et 2023

Exercices	Emplois budgétaires	Effectifs pourvus sur emplois budgétaires	Écart
2018	485	455	30
2019	<i>Non rempli</i>	565	-
2020	767	540	227
2021	828	544	284
2022	936	544	392
2023	911	512	399

Source : CRC, d'après les annexes des comptes administratifs.

Une mise à jour du tableau des emplois budgétaires s'avère nécessaire, afin de mettre en cohérence les emplois budgétaires avec les emplois pourvus.

La chambre rappelle à la commune que l'ensemble des emplois créés doit être prévu au budget, ce qui n'est pas le cas.

En outre, la commune n'a pu produire ni la délibération relative à la création de l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services, ni celle de directeur général des services. Seule la délibération du 14 mars 2006, modifiant le tableau des effectifs et mentionnant la création d'un poste de directeur général adjoint des services, ainsi que celles relatives au recrutement sur le poste de directeur général des services²¹, ont été fournies. La création d'un emploi fonctionnel nécessite une délibération de l'assemblée délibérante, conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique. La délibération portant création d'emploi doit préciser le grade ou les grades correspondant à l'emploi créé, la durée hebdomadaire de travail et la date de création.

4.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versé mensuellement, et d'un complément indemnitaire annuel (CIA). L'IFSE est liée aux fonctions et à l'expertise de l'agent, tandis que le CIA permet de tenir compte de son engagement professionnel et de sa manière de servir.

La commune a institué par délibération du 26 septembre 2017 le RIFSEEP créé par le décret du 20 mai 2014²², avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018. La commune a ensuite modifié le régime par trois délibérations :

- le 1^{er} décembre 2020 pour tenir compte de la suppression de la fonction de direction générale adjointe des services et de la création de la fonction de direction de pôle ;
- le 30 mars 2021 pour tenir compte d'une nouvelle classification des postes et de la généralisation du RIFSEEP à l'ensemble des cadres d'emplois de la collectivité après la parution du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale ;
- le 12 décembre 2023, pour augmenter les montants des IFSE et de CIA, à compter du 1^{er} janvier 2024.

Chaque délibération relative à la mise en œuvre du RIFSEEP indique que les plafonds réglementaires propre à chaque part constituant le RIFSEEP, seront revalorisés automatiquement en fonctions des textes en vigueur et que les montants maximaux pouvant être perçus par les agents ne pourront être modifiés que par une nouvelle délibération, afin de préserver le principe de libre administration et de s'assurer des possibilités budgétaires.

Le dispositif appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, les délibérations sont ambiguës. En effet, bien que les différentes délibérations relatives au RIFSEEP instaurent des « montants maximums de référence », l'ordonnateur les interprète comme des minimums, ainsi qu'il l'a indiqué à la chambre. Il est nécessaire de clarifier la situation. En réponse à la chambre, le maire a exprimé son intention de soumettre au conseil municipal une nouvelle délibération.

²¹ Délibérations du 24 septembre 2008 et du 31 mai 2011.

²² Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Par ailleurs, l'article 3 du décret du 20 mai 2014 précité prévoit que le montant de l'IFSE « fait l'objet d'un réexamen : 1° En cas de changement de fonctions ; 2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent ; 3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion. ». Les possibilités d'augmenter l'IFSE sont donc réglementairement limitées.

Or, la commune a instauré par la délibération du 26 septembre 2017 une réévaluation annuelle du montant de l'IFSE de référence indexée sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac), dans une limite de 2 %. Par l'indexation, les agents sont assurés de bénéficier d'une augmentation annuelle automatique de l'IFSE. La mesure a un caractère inflationniste et détache la progression de la rémunération de la réalité des tâches effectuées.

L'article L. 714-4 du code général de la fonction publique dispose que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales : « fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. ». Or, une indexation du RIFSEEP n'est pas prévue pour les fonctionnaires de l'État. L'indexation sur l'indice des prix à la consommation revêt donc un caractère irrégulier. En dépit de l'observation de la chambre, le maire a exprimé sa volonté de maintenir la mesure d'indexation, afin de revaloriser le pouvoir d'achat des agents de la collectivité.

En outre, des augmentations ou des compléments d'IFSE sont accordés aux agents en dehors des situations prévues à l'article 3 du décret du 20 mai 2014 ou, à tout le moins, sans qu'il soit possible de savoir à quel titre ont lieu ces augmentations.

À titre d'exemple, en décembre 2020, l'IFSE d'un cadre a été augmentée de 861 € à 1 400 €, sans correspondance avec la grille de la délibération du 1^{er} décembre 2020. L'augmentation d'IFSE serait liée à un changement de groupe de fonctions, mais aucun arrêté précisant le nouveau groupe de fonctions n'a été produit par la commune. En outre, l'agente perçoit une « indemnité complémentaire » de 1 090 € depuis un arrêté du 10 mars 2023, sans autres détails, ni motivation.

Un autre agent a perçu une IFSE complémentaire au titre du « surcroît de travail » occasionné par l'exercice d'autres fonctions, pendant une durée dite d'intérim qui a duré plus de trois ans. Le surcroît d'activité peut être valorisé dans le complément indemnitaire annuel, pour les activités ponctuelles, mais un fonctionnaire chargé de l'intérim d'un emploi vacant ne peut prétendre à bénéficier des primes et indemnités attachées à des fonctions qu'il n'exerce que temporairement²³. En outre, l'IFSE complémentaire continue d'être versée, après la fin de la période d'intérim, permettant de percevoir de manière pérenne ce complément indemnitaire irrégulier.

²³ Cour administrative d'appel, Lyon, 18 avril 2017, n° 16LY00073.

Les bulletins de paie d'une grande partie des agents portent la mention « *garantie individuelle* », sans qu'il soit possible, en l'absence d'arrêté individuel précis, d'identifier les éléments liquidatifs ayant abouti à la détermination du montant versé. La commune a indiqué que la mention de la garantie individuelle sur les bulletins de paie correspond à une erreur matérielle lors de la saisie et que la ligne correspondrait au versement d'une IFSE complémentaire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a fourni des arrêtés individuels, tous datés de 2023, qui intitulent en effet « *IFSE complémentaire* » les montants de garantie individuelle figurant sur les bulletins de paie des agents concernés. La chambre rappelle que le RIFSEEP, qui se substitue à l'ensemble des primes versées antérieurement, n'a vocation à être composé que de deux éléments : l'IFSE et le CIA.

La délibération du 12 décembre 2023 prévoit expressément que le montant individuel attribué au titre de l'IFSE et du CIA est défini par voie d'arrêté individuel dans la limite des conditions prévues dans ladite délibération.

À l'exception des arrêtés relatifs à la situation du directeur général des services et de ceux établis en 2023, l'autorité territoriale n'a pris aucun arrêté individuel de revalorisation de l'IFSE. Les arrêtés datés de 2023, ne précisent d'ailleurs pas les groupes de fonctions auxquels appartiennent les agents concernés. Il est donc nécessaire que l'autorité territoriale détermine, dans ces arrêtés et dans le cadre fixé par la délibération du conseil municipal, le montant des attributions individuelles, selon le groupe de fonctions auquel appartient chaque agent.

S'agissant du CIA, il est attribué aux agents bénéficiant d'une évaluation équivalente à un « *très bon bilan* », selon la délibération du 12 décembre 2023. La commune n'adopte toutefois aucun arrêté individuel attribuant le CIA et indique s'appuyer uniquement sur l'entretien annuel d'évaluation. Or, les comptes-rendus d'évaluation consultés par la chambre ne font apparaître aucun montant de CIA. De nombreuses parties du document sont vides de commentaires, le bilan de l'année écoulée est complété par l'agent lui-même et les appréciations sont extrêmement succinctes, avec une formule générique cochée « *très bon bilan* ».

4.3 Des primes irrégulières

4.3.1 Une prime de vacances irrégulière

Les agents perçoivent chaque année au mois de juin une prime dite « *de vacances* ».

Une prime annuelle peut constituer un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Toutefois, la collectivité doit ainsi être en mesure de prouver l'existence de l'avantage collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi. La revalorisation de l'avantage collectivement acquis doit être fondée sur une disposition qui constitue aussi un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui était prévue avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

Or, la commune ne dispose que d'une délibération du 21 novembre 1991 relative à la revalorisation de la prime annuelle allouée au personnel communal par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales, qui précise seulement que la prime a été inscrite au budget par délibération du 29 mars 1985 et qu'elle sera revalorisée pour atteindre 5 119 francs.

En l'état, la commune n'a pas démontré qu'il s'agit d'un avantage acquis avant 1984. Le versement de la prime de vacances a donc un caractère irrégulier. Il convient que la commune y mette fin.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre fin au versement de la prime « de vacances ».

4.3.2 Des primes d'assiduité dépourvues de fondement juridique

Une prime « d'assiduité » est versée aux agents au mois de décembre. La commune n'a fourni aucune délibération relative à l'attribution de la prime. Or, l'assiduité ne peut pas faire l'objet d'une prime puisque les primes de présentisme sont interdites²⁴. Par ailleurs, le CIA n'a pas vocation à valoriser l'assiduité des agents²⁵.

Tableau n° 12 : Évolution primes de vacances et d'assiduité (en euros)

<i>Primes</i>	<i>2018 Sans janvier</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Prime d'assiduité</i>	226 716	292 439	277 325	286 568	274 614	256 375
<i>Prime de vacances</i>	267 319	341 017	314 807	351 459	344 958	315 870
<i>Total</i>	494 035	633 017	592 132	638 027	619 572	572 245

Source : CRC, d'après les fichiers de paye.

Le cumul des deux primes irrégulières représentait un total de 0,57 M€ en 2023, soit l'équivalent de 3,5 % du montant de la rémunération du personnel.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à mettre fin au versement de la prime d'assiduité.

²⁴ Cour administrative d'appel, Marseille, 6 mars 2013, n° 10MA02791 .

²⁵ Cour administrative d'appel, Versailles, 31 août 2020, n° 18VE04033.

Recommandation n° 4. : Établir les arrêtés individuels attribuant l'IFSE et le CIA, en respectant le cadre de la délibération en vigueur et mettre fin à l'indexation sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac) du RIFSEEP ainsi qu'au versement des primes dépourvues de base légale.

4.4 Certaines attributions de la nouvelle bonification indiciaire ne respectent pas les critères définis par les textes

Le décret du 3 juillet 2006²⁶ prévoit les fonctions ouvrant droit au bénéfice du versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). L'article 27 de la loi du 18 janvier 1991²⁷ prévoit l'attribution de cet avantage aux fonctionnaires occupant certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières. La NBI ne constitue pas un avantage statutaire et son attribution n'est liée ni au cadre d'emplois, ni au grade d'un agent mais dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit. Si les agents stagiaires sont éligibles au bénéfice de la NBI, les agents contractuels sont exclus de ce dispositif, à l'exception des personnes en situation de handicap recrutées sur le fondement de l'article L. 352-4 du code général de la fonction publique.

En mai 2024, 261 des 355 agents titulaires (73 %) percevaient la NBI.

Les fonctions ouvrant droit au versement de la NBI dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont fixées par le décret du 3 juillet 2006²⁸. La commune compte quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville et sept agents de la direction des ressources humaines perçoivent 10 points d'indice au titre de la NBI, aux motifs qu'ils exercent à titre principal les fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et pour l'essentiel des fonctions d'accueil et des « *tâches d'exécution en matière d'administration générale* ». Au pôle travaux et développement durable six agents perçoivent 10 points de NBI au motif de « *contrôle de la bonne exécution des travaux* ». Or, il n'est pas démontré que les agents exercent à titre principal des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En outre, 18 agents titulaires affectés à la direction de la police municipale bénéficiaient de 22 points de NBI. Or, au sein d'une police municipale, la NBI doit être versée aux seuls responsables d'un service municipal de police, dans la limite d'un agent responsable par commune, ainsi qu'aux policiers municipaux exerçant leurs fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Pour prétendre à une majoration, un agent de police municipale doit exercer ses fonctions plus de la moitié de son temps de travail au contact direct de la population du quartier prioritaire. En l'espèce, la commune ne démontre pas que les conditions sont remplies.

²⁶ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

²⁷ Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.

²⁸ Décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

Trois agents perçoivent une bonification indiciaire en tant que maître d'apprentissage. Or, la NBI est de droit uniquement durant le temps du contrat d'apprentissage. Pourtant, un agent a perçu 20 points de NBI à compter de février 2022, alors que le contrat d'apprentissage ne débutait qu'en septembre 2022.

Par ailleurs, un agent perçoit 25 points de NBI, alors qu'il n'encadre aucun agent. Cet agent percevait 25 points de NBI lorsqu'il était affecté précédemment dans un autre service. Malgré son changement de poste, il a conservé le bénéfice de la NBI.

Un ancien directeur de cabinet, dont la fonction n'ouvre pas droit à l'attribution de la NBI, a perçu 23 points de NBI.

Ces situations appellent des actions correctives de la part de la commune, qui a une conception large de l'octroi de la NBI. Elle doit établir une cartographie précise des postes susceptibles de bénéficier de la NBI, dans le respect des dispositions réglementaires.

L'ordonnateur considère que l'attribution de la NBI aux agents de la direction des ressources humaines et de la police municipale était justifiée par le fait qu'ils travaillent dans les quartiers prioritaires. Il a également indiqué procéder aux corrections des anomalies restantes.

Recommandation n° 5. : Mettre fin à toute allocation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux personnels ne relevant d'aucun des cas d'ouverture prévus par les décrets n° 2006-779 et n° 2006-780 du 3 juillet 2006.

4.5 Un dépassement des plafonds de rémunération des collaborateurs de cabinet

Une commune de 30 000 habitants ne peut disposer que de deux emplois de collaborateurs de cabinet²⁹.

Le traitement indiciaire des collaborateurs ne peut dépasser 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé occupé par un fonctionnaire dans la collectivité ; ou à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité. Le montant des indemnités ne peut pas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé ou du grade administratif le plus élevé dans la collectivité.

Le directeur général des services et le directeur général adjoint de services ont été l'emploi de référence pour le calcul de la rémunération des collaborateurs de cabinet.

²⁹ Article L. 333-9 du code général de la fonction publique et article 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

Le directeur de cabinet percevait en mai 2024 une IFSE dépassant 90 % du montant maximum du régime indemnitaire servi au directeur général des services. Par ailleurs, en 2024 le montant du CIA versé au directeur de cabinet et au chef de cabinet a dépassé le plafond de 90 % du montant maximum perçu par le directeur général des services.

Le maire a indiqué avoir procédé aux mesures correctives. La chambre engage la commune à demander le remboursement des sommes indûment perçues par les collaborateurs de cabinet.

Recommandation n° 6. : Respecter les plafonds réglementaires de rémunération des collaborateurs de cabinet.

4.6 Le temps de travail et l'absentéisme

4.6.1 Le temps de travail et les congés

Par délibérations du 30 mars 2021, 7 décembre 2021 et 24 mai 2022 la commune a modifié le régime du temps de travail de ses agents. Les délibérations de 2021 mentionnaient toutefois que la commune souhaitait conserver un droit à 33 jours de congés payés au lieu des 25 jours annuels prévus par la réglementation. La régularisation de la situation est intervenue par la délibération du 24 mai 2022.

Le temps de travail hebdomadaire a ainsi été fixé à 37 heures et 45 minutes par semaine. Les agents disposent de 25 jours de congés annuels et de 16,5 jours au titre de la réduction du temps de travail (RTT), pour une durée de travail supérieure à 35 heures par semaine.

4.6.2 Un taux d'absentéisme élevé qui s'accroît

Le taux d'absentéisme a fortement augmenté, de 8,0 % en 2018 à 13,8 % en 2023, après un maximum atteint en 2022 (14,1 %). En 2023, le taux d'absentéisme (absence pour maladie ordinaire et accident de travail) dans les collectivités territoriales s'élevait à 5,7 % (dont 4,4 % pour la seule maladie ordinaire³⁰).

Une « prime d'assiduité » d'un montant de 470 € existe au sein de la commune. Selon une note du directeur général des services du 29 octobre 2007, la prime est calculée en prenant en compte les absences pour maladie et disponibilité. La prime peut être bonifiée de 200 € pour les agents qui n'ont fait l'objet d'aucune absence.

³⁰ Observatoire de l'absentéisme public de WTW en France, juillet 2023.

Ainsi qu'il a été dit les primes de présentisme sont dépourvues de base légale, que ce soit pour la fonction publique d'État ou pour la fonction publique territoriale et la jurisprudence les considère comme illégales dans les cas où elles auraient été mises en place par des collectivités.

Afin de lutter contre l'absentéisme, la commune a fait le choix de diminuer l'ensemble des primes versées mensuellement, ainsi que la prime d'assiduité versée en décembre, en proportion des jours d'absence de l'agent concerné, lors de la séance du 10 novembre 2016 du comité technique.

Les différentes délibérations relatives au RIFSEEP précisent que l'IFSE sera supprimée en cas de congés de longue maladie, longue durée et grave maladie. Toutefois la garantie individuelle n'a plus subi les réfections liées à l'absentéisme à compter du 1^{er} avril 2021.

Tableau n° 13 : Évolution du taux d'absentéisme

<i>En %</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Maladie ordinaire</i>	2,60	3,21	2,20	3,17	4,69	5,07
<i>Covid</i>	0	0	1,18	0,56	1,45	0
<i>Congés de longue maladie</i>	0,47	0,21	0	0,31	0,60	0,59
<i>Congés de longue durée</i>	0,77	1,01	1,43	1,76	2,06	2,17
<i>Accident de travail, Congé pour invalidité temporaire imputable au service</i>	1,51	1,62	1,54	1,71	3,17	3,89
<i>Maladie professionnelle</i>	0,50	0,48	0,12	0,07	0,26	0,57
<i>Maternité</i>	0,26	0,43	0,41	0,50	0,64	0,45
<i>Paternité</i>	0,06	0,04	0,05	0,13	0,15	0,08
<i>Disponibilité d'office pour raison de santé</i>	1,44	0,48	0,80	0,55	0,44	0,31
<i>Autorisations spéciales d'absences</i>	0,42	0,43	0,20	0,60	0,64	0,68
<i>Total</i>	8,03	7,91	7,93	9,36	14,1	13,81

Source : commune de Carpentras.

Les mesures de lutte contre l'absentéisme de la commune ont un effet limité : le taux d'absentéisme lié à la maladie ordinaire a progressé de manière constante, ce qui démontre au surplus l'absence de conséquence du versement de la prime d'assiduité.

Recommandation n° 7. : Diligenter une étude pour établir un plan d'action de prévention de l'absentéisme, notamment en matière d'accident de travail.

4.7 La monétisation parfois irrégulière des jours épargnés sur le compte épargne-temps

Une collectivité peut, par délibération, donner la possibilité aux agents de demander l'indemnisation des jours épargnés sur leur compte-épargne-temps (article L. 621-5 du code général de la fonction publique).

La compensation financière des jours stockés sur le compte épargne-temps (CET) ne peut concerner que les jours épargnés au-delà du 15^{ème} et jusqu'au 60^{ème} jour, excepté l'année 2020 où le plafond est passé à 70 jours. Les 15 premiers jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés.

Le conseil municipal a autorisé la monétisation des jours épargnés par les agents par délibération du 5 décembre 2017.

Tableau n° 14 : Évolution de l'indemnisation des jours épargnés sur le CET

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Nombre de jours indemnisées</i>	NR	244	818	1 139	1 545	1 175	4 922
<i>Montant des indemnités (€)</i>	266 930	72 877	71 565	96 795	126 105	104 289	738 561

Source : CRC, d'après les fichiers de paye.

Les données sont lacunaires en raison des insuffisances du système d'informations de la commune. Ainsi, le mois de janvier 2018 est manquant et des jours n'ont pas été renseignés pour l'exercice 2019.

Plusieurs anomalies ont été relevées par la chambre.

Certains agents ont ainsi obtenu l'indemnisation de jours épargnés sur leur CET en 2018 et 2019, sans que leurs bulletins de paie mentionnent le nombre de jours correspondants aux indemnisations. D'autres ont été indemnisés jusqu'à 74 jours la même année, alors que la compensation financière n'était possible qu'entre le 16^{ème} et le 60^{ème} jour, avec un plafond de 70 jours pour l'année 2020 et 2024.

Un agent a ainsi, par exemple, obtenu l'indemnisation de 54 jours de CET en 2018 pour un montant total de 6 750 €, dépassant ainsi le plafond réglementaire.

Par ailleurs, des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ont alimenté un CET et ont été indemnisés jusqu'à 3 675 €. Or, le temps de travail des ATSEM est annualisé ce qui signifie que les agents ne peuvent pas disposer de CET. La durée de travail d'un agent annualisé correspond au temps de travail effectif au service de la collectivité. Les congés annuels et les jours fériés sont valorisés ou pris en compte dans le calcul de ce temps de travail à réaliser. Ainsi, l'ATSEM, qui doit suivre le rythme scolaire, n'a plus à déposer de congés mais dispose de périodes non travaillées. Dès lors, le temps de travail global à rémunérer doit correspondre au temps de travail effectif, auquel s'ajoute les heures liées aux congés annuels.

Un ancien agent de la commune a bénéficié en novembre 2018 d'une indemnisation des jours épargnés pour un montant de 6 250 € représentant une indemnisation de 50 jours, alors qu'elle ne pouvait aller au-delà de 45 jours. En outre, l'indemnisation des jours épargnés sur le CET ne pouvait être assurée par la commune de Carpentras, puisque l'intéressé avait été radié des effectifs de la commune depuis le 24 novembre 2014 pour rejoindre un autre employeur public. Ce versement a donc eu un caractère irrégulier.

Recommandation n° 8. : Régulariser le régime et la gestion des comptes épargne temps au sein de la commune et instaurer un contrôle de l'indemnisation des jours épargnés sur le compte épargne temps afin de respecter la réglementation.

4.8 La gestion des heures complémentaires et des heures supplémentaires n'est pas régulière

Le conseil municipal a défini la liste des personnels susceptibles de réaliser des heures supplémentaires. La dernière délibération, en date du 14 février 2022, octroie la possibilité de réaliser des heures supplémentaires de manière extensive aux dix-huit cadres d'emplois en vigueur dans les services communaux, couvrant toutes les fonctions susceptibles d'être concernées. Les heures supplémentaires font l'objet d'un paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

L'indemnisation est irrégulière. En effet, la commune n'est pas dotée d'un dispositif automatisé d'enregistrement et de contrôle des temps de travail et le contrôle du temps de travail, variable d'une direction à l'autre, repose sur un régime déclaratif.

Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et l'article 3 du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020, prévoient que le versement des IHTS est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires et complémentaires accomplies. Un décompte déclaratif contrôlable n'est suffisant que pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles de bénéficier d'IHTS est inférieur à dix.

Tableau n° 15 : Évolution des heures complémentaires et supplémentaires indemnisées (hors centre de vaccination)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Nombre d'heures indemnisées</i>	22 355	30 610	23 717	28 204	19 822	16 861	141 569
<i>Montant des indemnités (en euros)</i>	370 656	543 438	405 773	421 876	355 680	297 011	2 384 434

Source : CRC.

Recommandation n° 9. : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail pour se conformer aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020.

4.9 De nombreuses irrégularités dans la gestion des véhicules municipaux

4.9.1 Le contrôle défaillant de l'utilisation du parc de véhicules et des cartes de carburants

La commune dispose d'une flotte d'environ 140 véhicules (tous types confondus), et de 140 cartes de carburants dont 69 attribuées aux services techniques. La direction générale, le cabinet, des cadres en mairie, ainsi que des élus ont également accès à des cartes de carburant qui ne sont pas reliées à des véhicules en particuliers. Ces cartes n'étant pas nominatives, chacun peut utiliser ces cartes, quel que soit le véhicule emprunté.

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses de carburant (en euros)

2018	2019	2020	2021	2022	2023
187 728	192 667	149 306	176 372	185 300	296 872

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

Entre 2018 et 2023 les dépenses de carburant ont régulièrement augmenté, excepté lors de la pandémie en 2020 et 2021. Elles ont augmenté de plus de 60 % en 2023 dont une part importante de factures de l'année 2022 ont été payées sur l'année 2023 en raison d'une interruption du mandat de prélèvement. En moyenne durant ces deux années, les dépenses ont atteint 241 000 €. Selon la commune, la consommation est en moyenne de 130 000 litres par an.

La commune n'a pas mis en place le suivi de l'utilisation des véhicules par la tenue des carnets de bord³¹.

L'ordonnateur a indiqué avoir adopté un système de géolocalisation des véhicules. Toutefois, en l'absence de carte de carburant affectée spécifiquement à chaque véhicule, il est impossible pour la collectivité de détecter les éventuelles anomalies de consommation que pourraient connaître certains véhicules municipaux.

La chambre engage la commune à améliorer le suivi des consommations de carburant et l'utilisation des véhicules en rationalisant le nombre de cartes de carburants.

³¹ Circulaire relative à la gestion des parcs automobiles des administrations civiles et des établissements publics de l'État JORF n° 242 du 16 octobre 1991.

4.9.2 L'attribution irrégulière de véhicules municipaux avec remisage à domicile

Dans le cadre d'une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie, en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

Au terme de l'article L. 721-3 du code général de la fonction publique, un véhicule de fonction par nécessité absolue de service peut être attribué par délibération du conseil municipal aux agents territoriaux occupant un emploi fonctionnel ou à certains collaborateurs de cabinet³². La voiture de fonction est celle mise à disposition permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités de service ainsi que pour leurs déplacements privés.

Un véhicule de fonction peut notamment être attribué au directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, au directeur général adjoint d'une commune de plus de 80 000 habitants et à un seul emploi de collaborateur de cabinet d'un maire d'une commune de plus de 80 000 habitants.

La chambre constate que dix-sept agents bénéficient d'un véhicule avec des ordres de missions permanents, précisant qu'il s'agit de véhicules de service avec remisage à domicile. Des autorisations de remisage individuelles sont signées par le directeur général des services.

La chambre rappelle que le remisage à domicile doit couvrir un trajet travail-domicile sur une courte distance, être justifié par des missions en horaires décalés ou des périodes d'astreinte le week-end, et avoir un caractère exceptionnel ou intermittent. Les autorisations de remisage à domicile doivent être exceptionnelles, écrites, nominatives, signés par le supérieur hiérarchique et limitées à une durée d'un an éventuellement renouvelable³³. L'autorisation permanente de remisage à domicile et l'absence de contrôle formalisé de l'usage du véhicule de service peuvent en effet conduire à requalifier ce dernier en véhicule de fonction constitutif d'un avantage en nature.

Dans le cas de la commune de Carpentras, les véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile sont assimilables à des véhicules de fonction. En pratique, la voiture de service devrait bénéficier à des agents dont les missions impliquent des déplacements, ce qui ne semble pas justifié pour des agents dont les missions et la fréquence des déplacements, ou la participation à des astreintes, n'exigent pas qu'ils disposent en permanence d'un véhicule.

Le directeur général des services, le directeur de cabinet et le chef de cabinet de la commune de Carpentras disposent chacun d'un véhicule avec autorisation de remisage à domicile. S'il est possible en vertu des textes précités d'attribuer un véhicule de fonction au directeur général des services, cela n'est pas autorisé pour les collaborateurs de cabinet d'une commune de la population de Carpentras.

De plus, le conseil municipal n'avait adopté aucune délibération pour autoriser l'attribution de véhicules à quelque agent que ce soit. Cette pratique est donc irrégulière.

³² Décret n° 2022-250 du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du code général de la fonction publique.

³³ Circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 ; circulaire NOR : PRMX1018176C du 2 juillet 2010.

La voiture de fonction constitue un avantage en nature devant normalement donner lieu à imposition et cotisations sociales. Dans ces conditions d'utilisation, l'attribution de ces véhicules constitue un avantage en nature, puisque les agents ne sont pas tenus de restituer le véhicule en dehors de leurs périodes de travail, notamment en fin de semaine (samedi et dimanche) ou pendant les périodes de congés³⁴. Or, les bulletins de paie des agents concernés ne font pas apparaître cet avantage en nature, ce qui contrevient également aux obligations fiscales et sociales qui s'imposent aux collectivités et à leurs employés.

L'ordonnateur a indiqué que le conseil municipal a adopté le 24 septembre 2024 une délibération pour établir la liste des emplois et fonctions justifiant la mise à disposition d'un véhicule de service et les modalités de remisage au domicile. Selon lui, cette démarche aurait permis de régulariser la situation.

La chambre rappelle toutefois que la délibération n'a pas de portée rétroactive et que sa validité est limitée à un an.

À compter de septembre 2024, selon la délibération précitée, 22 agents bénéficient d'un véhicule de service avec remisage à domicile et interdiction d'un usage à des fins personnelles, puisque seul le trajet travail-domicile est autorisé. Cependant, aucun arrêté individuel de remisage à domicile du véhicule, en application de la délibération, n'a été fourni par la commune, document qui ferait apparaître notamment les autorisations d'usage limitatives et le kilométrage entre le domicile et le lieu d'exercice professionnel.

4.9.3 L'utilisation irrégulière d'un véhicule municipal

En application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT précité, le maire d'une commune peut bénéficier de la mise à disposition d'un véhicule. Toutefois, il ne peut s'agir d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service.

Le maire de Carpentras a disposé jusqu'à fin 2024, d'un véhicule communal avec carte de carburant, mais sans que la commune ne puisse produire de délibération précisant les modalités d'attribution de véhicules aux élus. L'utilisation d'un véhicule municipal par le maire était donc irrégulière et constituait un avantage indûment perçu.

L'ordonnateur mentionne la délibération prise par le conseil municipal lors de la séance du 24 septembre 2024 en vue de régulariser la situation. La chambre rappelle que la délibération n'a pas de portée rétroactive.

³⁴ Bulletin officiel de la sécurité sociale : autres éléments de rémunération, avantages en nature, chapitre 4 - avantage en nature sous forme de mise à disposition d'un véhicule.

Recommandation n° 10. : Soumettre la rémunération des agents bénéficiant d'un véhicule de service avec mise à disposition permanente, aux obligations fiscales et sociales déclaratives concernant les avantages en nature qui leur sont ainsi accordés, et instaurer le contrôle des consommations des cartes de carburant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a diminué ses effectifs dans un objectif de maîtrise des dépenses de personnel.

Plusieurs irrégularités ont été relevées dans la gestion des ressources humaines. La commune doit mettre fin au versement des primes irrégulières, respecter les textes relatifs à la monétisation des jours de compte épargne-temps, l'octroi de la NBI, et clarifier les montants de référence du RIFSEEP en adoptant une nouvelle délibération.

La collectivité doit également mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail et un plan d'action de prévention de l'absentéisme.

Enfin, la commune doit veiller à ce que l'octroi des véhicules municipaux aux agents et leur utilisation soient conformes aux textes en vigueur. Les conditions d'attributions actuelles conduisent à la perception d'avantages indus.

5 LE FINANCEMENT DES ECOLES PRIMAIRES PUBLIQUES ET PRIVEES

En 2020, le niveau d'éducation au sein de la commune était inférieur à la moyenne du département de Vaucluse³⁵. La part de la population de 15 ans ou plus titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 2 ou plus était de 23,7 %, contre 28,1 % dans le département. De même, 30,5 % de la population de Carpentras n'était titulaire d'aucun diplôme (contre 23,4 % au niveau départemental).

La compétence de « politique de la ville » a été transférée à la communauté d'agglomération en 2015. Un contrat de ville a été adopté en 2015 et régulièrement renouvelé. Il permet de coordonner l'action publique et de mobiliser les dispositifs de la politique de la ville et couvre les quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville situés sur le territoire de la commune. En 2018, 7 382 personnes vivaient dans ces quartiers³⁶.

La commune dispose d'un projet éducatif de territoire qui a été renouvelé par délibération du 12 mars 2024, pour la période 2024-2027.

³⁵ Source : Insee.

³⁶ Source : le service d'information géographique de la politique de la ville (<https://sig.ville.gouv.fr/>).

La commune comptait 2 678 écoliers en 2024, répartis dans dix écoles maternelles et onze écoles élémentaires. Il existe également, sur le territoire communal, une école élémentaire publique de gestion intercommunale, qui comptait 141 élèves en 2024. La commune compte également une école privée, dont les effectifs étaient en 2023, de 633 écoliers dont 189 élèves en classes de maternelle, et 434 élèves en classes élémentaires, pour 23 classes.

Au total, Carpentras compte 3 311 élèves scolarisés en écoles primaires.

5.1 La prise en charge des dépenses de fonctionnement pour les élèves scolarisés dans les écoles privées

La prise en charge, par les communes, des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé du premier degré résulte des dispositions de la loi dite « Debré » n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés.

Depuis cette date, les dépenses doivent être prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

Depuis 2018, la commune allouait à l'école de l'établissement sous contrat d'association Marie Pila une participation forfaitaire de 505 € par élève des classes maternelles et élémentaires habitant Carpentras.

En 2020, le coût moyen dans une école publique pour les élèves en maternelle était de 1 387,63 € et pour les élèves en élémentaire de 704,57 € dans le département de Vaucluse.

La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a abaissé à trois ans, l'âge de l'instruction obligatoire, ce qui a eu pour conséquence la prise en charge des classes maternelles privées sous contrat par les communes dans le calcul du forfait communal de dotation aux écoles privées. Avec l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire, toute commune de résidence est désormais tenue de prendre en charge, pour les élèves domiciliés sur son territoire et dans les mêmes conditions que pour les classes correspondantes de l'enseignement public, les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires et préélémentaires privées sous contrat d'association avec l'État.

Le conseil municipal a ainsi revalorisé le coût moyen d'un élève dans les écoles publiques de Carpentras pour l'année scolaire 2020-2021 par délibération du 30 mars 2021, puis par des délibérations du 5 mars 2022, du 11 avril 2023 et du 9 avril 2024.

Pour l'année scolaire 2023-2024, le coût d'un élève scolarisé pour la commune dans le secteur privé est de 1 373,54 € pour le niveau maternel, et de 669,45 € pour le niveau élémentaire.

Les effectifs ont augmenté, à compter de l'année scolaire 2018-2019, de 5 % en maternelles et 12 % en élémentaires. La part des élèves inscrits à l'école privée représentait 16 % des effectifs des écoles publiques de Carpentras en 2024.

Toute collectivité pouvait déposer auprès du rectorat, au plus tard le 30 septembre 2021, une demande d'attribution de ressources, au titre de l'année scolaire 2019-2020, dès lors qu'elle était en mesure de pouvoir justifier une augmentation globale des dépenses obligatoires de fonctionnement pour les classes élémentaires et préélémentaires publiques et privées par rapport à l'année scolaire 2018-2019. Une hausse des dépenses dans les classes préélémentaires compensée par une baisse des dépenses dans les classes élémentaires ne permettait pas d'établir une hausse globale des dépenses obligatoires de fonctionnement pouvant donner lieu à une attribution de ressources. La collectivité souhaitant bénéficier d'un accompagnement financier de la part de l'État devait par ailleurs justifier d'une augmentation de ses dépenses obligatoires de fonctionnement pour ses classes préélémentaires publiques et privées sous contrat d'association sur l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018-2019.

La commune a obtenu l'attribution de ressources pérennes auprès du rectorat pour compenser les dépenses supplémentaires par rapport à celles exposées les années scolaires antérieures.

5.2 La participation de Carpentras pour les élèves résidents scolarisés hors de la commune

Les articles L. 212-8 et R. 212-21 du code de l'éducation déterminent les cas dans lesquels la commune de résidence d'un élève est tenue de participer aux dépenses afférentes à sa scolarisation dans une école élémentaire ou maternelle publique d'une autre commune.

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de la commune, du nombre d'élèves de la commune scolarisés dans la commune d'accueil, du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil.

Ce dispositif concerne peu d'élèves (un en 2019-2020, quatre en 2020-2021 par exemple). Durant les années scolaires de 2018 à 2021, la commune a versé aux différentes communes qui accueillent des élèves résidents à Carpentras un montant total de 13 102 €.

La commune a versé à plusieurs communes d'accueil (Isle-sur-la-Sorgue ; Avignon ; Pernes-les-Fontaines ; Sarrians ; Beaumes-de-Venise) des montants supérieurs au coût qu'aurait représenté l'élève s'il avait été scolarisé dans l'une des écoles publiques de la commune.

5.3 La participation des autres communes pour leurs élèves scolarisés dans les écoles publiques de Carpentras

De 2018 à 2020, le montant de la participation financière intercommunale était de 750 € pour les élèves domiciliés dans des communes voisines et scolarisés dans les écoles de Carpentras. Pour l'année scolaire 2021-2022 le montant de la participation financière a été porté à 1 413 € par élève de maternelle et 696 € par élève d'élémentaire. En 2022, la commune a fixé le montant de la participation financière pour un élève des classes maternelles à 1 459 € et 568 € pour un élève d'élémentaire.

Par délibération du 4 avril 2023, le conseil municipal a fixé les participations financières respectives à 1 465 € et à 577 € ; puis lors de la séance du 9 avril 2024, à 1 374 € pour un élève de maternelle et à 669 € pour un élève d'élémentaire.

Ce dispositif ne concerne que quelques élèves (cinq en 2021-2022, sept en 2020-2021 par exemple). Pour les années scolaires de 2018 à 2022, la commune a perçu des différentes communes un montant de 7 446 €.

5.4 L'école élémentaire intercommunale des Garrigues

La commune de Carpentras accueille sur son territoire un établissement primaire intercommunal (l'école des Garrigues) qui comptait 141 élèves en 2024. L'établissement, au sud de la commune de Carpentras ; a été fondé en 1984, afin d'accueillir les enfants des familles travaillant dans le secteur des cultures maraîchères, éloignées des structures existantes.

Les frais de fonctionnement et d'investissement de l'école sont répartis entre les communes de Carpentras, Pernes-les-Fontaines et Monteux, au prorata du nombre d'élève issus de chacune des communes, par une convention conclue en 1990. Les frais de gestion administrative sont supportés par la seule ville de Carpentras.

Pour l'année 2021, le coût moyen d'un élève dans l'école intercommunale était de 1 797 €, supérieur à celui d'un élève scolarisé dans les écoles publiques de Carpentras. Toutefois, les dépenses retenues pour le calcul du coût moyen d'un élève dans l'école des Garrigues diffèrent de celles dans les écoles publiques de Carpentras. Pour l'école intercommunale sont prises en compte les dépenses d'investissement, ce qui est prohibé pour le calcul du coût moyen de l'élève du public de la commune³⁷.

5.5 Les garanties d'emprunt au bénéfice de l'enseignement privé

Aux termes de l'article L. 442-17 du code l'éducation, la garantie des communes peut être accordée aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère local pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux utilisés pour des établissements d'enseignement privé du premier degré. Les garanties d'emprunt pour les collèges et les lycées sont réservés aux départements et aux régions, compte tenu de leurs compétences respectives.

Une association, située à Carpentras, porte trois établissements d'enseignement privé (école, collège et lycée). La commune a garanti cinq emprunts au bénéfice de l'association, pour un montant total de 2,15 M€, entre 2013 et 2018, auprès de trois établissements bancaires. Ces garanties d'emprunt appellent deux observations.

³⁷Circulaire n° 2012-025 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat du 15 février 2012.

Tout d'abord, à deux reprises, dont l'une en 2018, la commune a accordé une garantie d'emprunt à l'association sans que le conseil municipal ait adopté de délibération en ce sens tandis que la délibération n° 3 du 15 avril 2014 accordant délégation de certaines attributions du conseil municipal au maire ne prévoit pas de délégation en la matière. Des arrêtés accordant des garanties d'emprunt pris en ce sens seraient donc également irréguliers.

Ensuite, la commune a accordé une garantie en 2015 pour des travaux liés à des activités d'enseignement secondaire, laquelle a fait l'objet d'une modification en 2018. Par cela, la commune a méconnu l'article L. 442-17 du code l'éducation, qui limite son intervention au seul premier degré. La délibération a ainsi un caractère irrégulier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le coût par élève, que ce soit pour le niveau maternelle ou le niveau primaire, a cru de façon constante entre 2018 et 2023. La dépense globale pour la collectivité varie cependant du fait de la démographie.

Le territoire de la commune accueille une école intercommunale, partagée avec deux autres collectivités ; cette situation résulte du besoin d'offrir une réponse de proximité à des familles présentes dans une zone rurale à proximité de la ville.

L'enseignement privé est également présent à Carpentras, dès le niveau élémentaire. Une association a bénéficié d'un soutien en matière de garantie d'emprunt au-delà de ce que prévoit le dispositif légal.

ANNEXES

Annexe n° 1. Taux d'exécution de la section de fonctionnement et d'investissement	47
Annexe n° 2. Comparaison entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du compte de gestion (en euros)	48
Annexe n° 3. CAF nette et financement des investissements (en euros)	49
Annexe n° 4. Budget annexe Hôtel-Dieu	50
Annexe n° 5. Participation des autres communes de résidence en cas de scolarisation d'un élève dans les écoles publiques de Carpentras	51
Annexe n° 6. Les coûts relatifs à l'école élémentaire intercommunale des Garrigues	52

Annexe n° 1. Taux d'exécution de la section de fonctionnement et d'investissement

Tableau n° 1 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement (en euros)

Année	Recettes de fonctionnement					Dépenses de fonctionnement				
	BP +DM	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR	BP +DM	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR
2018	40 989 374	39 445 303	96	1 280 739	0	37 170 281	34 103 500	92	774 679	0
2019	41 846 651	40 390 597	97	1 819 834	0	38 636 484	35 021 188	91	773 334	0
2020	41 153 374	39 438 902	96	2 903 402	0	39 872 141	34 539 888	87	979 740	0
2021	42 116 001	39 996 402	95	3 663 010	0	41 302 100	38 047 924	92	516 420	0
2022	43 117 766	42 119 908	98	1 975 044	0	39 563 539	37 586 865	95	470 436	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution de la section d'investissement (en euros)

Année	Recettes réelles d'investissement					Dépenses réelles d'investissement				
	BP +DM	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR	BP +DM	Réalisé	%	Crédits annulés	RAR
2018	27 525 038	17 199 121	62,48	12 834	8 793 278	32 626 314	16 843 085	51,62	157 521	5 475 648
2019	22 294 793	17 596 144	78,92	13 126	263 471	25 973 806	15 856 767	61,05	4 085	814 684
2020	16 495 198	12 010 372	72,81	0	5 077 125	21 391 132	12 420 441	58,06	0	4 983 904
2021	14 182 697	10 882 271	76,73	50 523	4 417 843	22 745 559	11 990 708	52,71	67 973	2 922 289
2022	15 325 105	12 164 349	79,37	5 200	2 396 345	22 127 331	11 671 063	52,74	18 919	4 860 673

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 2. Comparaison entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du compte de gestion (en euros)

	Au 31 décembre 2023	Inventaire	Actif	Écart
202	Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre	0	115 384	115 384
203	Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion	115 439	450 032	334 594
204	Subventions d'équipement versées	1 527 184	2 056 446	529 262
205	Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	75 375	1 167 667	1 092 291
20	Immobilisations incorporelles	1 717 998	3 789 529	2 071 531
211	Terrains	6 413 339	5 965 406	- 447 933
212	Agencements et aménagements de terrains	1 273 790	1 331 872	58 081
213	Constructions	244 220 045	220 024 947	- 24 195 098
215	Installations, matériel et outillage techniques	84 372 722	73 596 743	- 10 775 978
216	Collections et œuvres d'art	1 555 093	1 806 021	250 927
217	Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition	441	441	0
218	Autres immobilisations corporelles	6 073 604	18 530 894	12 457 289
21	Immobilisations corporelles	343 909 035	321 256 323	- 22 652 712
23	Immobilisations en cours	63 769	57 332 711	57 268 942
	Total	345 690 802	382 378 563	36 687 761

Source : CRC, d'après l'inventaire et le compte de gestion.

Annexe n° 3.CAF nette et financement des investissements (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF nette ou disponible	3 478 095	2 609 205	2 796 565	- 436 090	1 980 933	3 017 405	13 446 112
TLE et taxe d'aménagement	370 361	575 744	822 026	579 362	493 652	285 669	3 126 814
FCTVA	2 365 757	2 301 240	2 086 375	1 304 060	1 127 779	1 075 123	10 260 334
Subventions d'invest. reçues	1 921 729	1 814 394	1 113 653	2 148 398	1 609 152	571 958	9 179 285
Fonds affectés à l'équipement	153 197	211 697	501 361	209 685	404 365	404 504	1 884 809
Produits de cession	309 855	625 859	81 749	47 294	207 357	167 205	1 439 318
= Financement propre disponible (C+D)	8 598 994	8 138 139	7 401 728	3 852 709	5 823 236	5 521 864	39 336 671
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 080 915	13 516 232	9 507 892	8 931 641	8 341 735	7 953 102	63 331 519
- Subventions d'équipement	81 509	38 862	12 611	16 591	692 576	375 255	1 217 404
- Subv d'équip. versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	67 974	0	78 386	146 359
+/- Dons, subventions	0	0	77 994	0	0	0	77 994
- Participations	0	30 679	- 30 679	90	0	90	180
- Charges à répartir	0	0	240 711	156 994	0	0	397 705
+/- Variation autres dettes	- 10 604	- 4 245	- 961	18	239	- 4 283	- 19 836
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 6 552 826	- 5 443 389	- 2 405 840	- 5 320 599	- 3 211 314	- 2 880 687	- 25 814 654
+/- opérations pour tiers	0	0	0	0	- 360	6 506	6 146
- Reprise sur excédents	0	0	542 750	0	0	0	542 750
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 552 826	- 5 443 389	- 2 948 590	- 5 320 599	- 3 211 674	- 2 874 182	- 26 351 258
Nouveaux emprunts de l'année	6 721 916	6 041 000	1 990 943	3 000 000	3 000 000	3 210 774	23 964 632
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	169 090	597 611	- 957 647	- 2 320 599	- 211 674	336 592	- 2 386 626
Fonds de roulement net global	6 980 021	7 577 632	7 560 897*	8 589 003*	8 377 329	8 571 507	

* Intégration des excédents du budget annexe assainissement en 2020 et du budget annexe des parkings en 2021.
Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 4. Budget annexe Hôtel-Dieu

Tableau n° 3 : CAF brute et résultat de la section de fonctionnement (en euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources d'exploitation</i>	0	13 864	1 767 134	15 714	1 567 835
<i>Ressources institutionnelles</i>	1 086 282	504 531	1 537	1 383	0
<i>Produits de gestion</i>	1 086 282	518 395	1 768 671	17 097	1 567 835
<i>Charges à caractère général</i>	262 616	335 615	1 560	6 000	76
<i>Charges de personnel</i>	1 298 000	1 298 815	0	0	0
<i>Charges de gestion</i>	1 560 616	1 634 430	1 560	6 000	886 358
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	- 474 334	- 1 116 035	1 767 111	11 097	681 478
<i>+/- Résultat financier</i>	- 28 335	- 59 947	- 62 511	- 255 970	- 365 262
<i>Autres produits de gestion courante</i>	0	2 562	1 754 014	227	1 550 796
<i>CAF brute</i>	- 502 668	- 1 175 982	1 704 600	- 244 873	316 216
<i>En % des produits de gestion</i>			99,9 %		43,5 %
<i>Dotations nettes aux amortissements</i>		356	20 403	29 469	44 261
<i>Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>				3 291	3 291
<i>Résultat de la section de fonctionnement</i>	- 502 668	- 1 176 338	1 684 197	- 271 051	275 246

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements (en euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
<i>CAF brute</i>	- 502 668	- 1 175 982	1 704 600	- 244 873	316 216	97 292
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	0	293 000	293 000	589 432	591 196	1 766 628
<i>= CAF nette ou disponible</i>	- 502 668	- 1 468 982	1 411 600	- 834 305	- 274 980	- 1 669 336
<i>+ FCTVA</i>	0	379 509	583 929	957 933	1 001 296	2 922 667
<i>+ Subventions d'investissement</i>	0	200 000	16 458	201 032	1 139 242	1 556 732
<i>= Recettes d'inv. hors emprunt</i>	0	579 509	600 387	1 158 965	2 140 538	4 479 399
<i>= Financement propre disponible</i>	- 502 668	- 889 473	2 011 987	324 660	1 865 558	2 810 063
<i>- Dépenses d'équipement</i>	2 313 515	3 559 673	5 839 944	6 249 885	3 568 310	21 531 327
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	- 2 816 183	- 4 449 146	- 3 827 957	- 5 925 226	- 1 702 752	- 18 721 264
<i>= Besoin de financement</i>	- 2 816 183	- 4 449 146	- 3 827 957	- 5 925 226	- 1 702 752	- 18 721 264
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	5 860 000	0	12 960 716	0	0	18 820 716
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG</i>	3 043 817	- 4 449 146	9 132 759	- 5 925 226	- 1 702 752	99 452

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 5. Participation des autres communes de résidence en cas de scolarisation d'un élève dans les écoles publiques de Carpentras

Années scolaires	Communes	Nombre d'élèves	Participation financière de la ville (en euros)
2017-2018	Saint-Hippolyte-le-Graveyron	2 élémentaires	1 500
	Isle-sur-la-Sorgue	1 élémentaire	750
	Courthézon	1 élémentaire	750
	Aubignan	4 élémentaires	3 000
2018-2019	Villes-sur-Auzon	1 élémentaire	750
	Saint-Hippolyte-le-Graveyron	1 maternelle	750
	Courthézon	1 élémentaire	750
	Aubignan	3 élémentaires	2 250
2019-2020	Loriol-du-Comtat	1 élémentaire	750
	Monteux	1 élémentaire	750
	Mazan	2 (1 maternelle 1 élémentaire)	1 500
	Caromb	1 élémentaire	750
	Aubignan	5 (4 maternelles et 1 élémentaire)	3 750
2020-2021	Aubignan	3 (2 élémentaires et 1 maternelle)	2 250
	Caromb	1 élémentaire	750
	Mazan	2 élémentaires	1 500
	Pernes-les-Fontaines	1 maternelle	750
2021-2022	Aubignan	2 élémentaires 2 maternelles	4 218
	Caromb	1 élémentaire	696
	Pernes-les-Fontaines	1 maternelle	1 413
	Monteux	1 élémentaire	696
Total			7 446

Source : pièces justificatives de mandat et délibérations.

Annexe n° 6. Les coûts relatifs à l'école élémentaire intercommunale des Garrigues

Tableau n° 5 : Répartition des frais de gestion entre les trois communes

Année scolaire	Nombre d'élèves	Montant des fêtes diverses et entretien en euros	Frais de personnel en euros	Frais de cantine en euros	Total en euros
2017-2018	150	36 704	120 133	125 943	282 780
2018-2019	135	40 525	149 070	117 743	307 337
2019-2020	135	37 913	151 523	109 153	298 590
2020-2021	NR	25 107	121 760	85 245	232 113
2021-2022	145	26 430	167 607	114 008	308 045
Total					1 428 865

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de mandat.

Tableau n° 6 : Évolution des recettes de l'école des Garrigues

Année scolaire	Recettes cantine en euros	Recettes Centres de Loisirs associés à l'École en euros	Total en euros
2017-2018	43 014	10 019	53 034
2018-2019	41 162	10 052	51 214
2019-2020	42 328	10 160	52 489
2020-2021	NR	NR	NR
2021-2022	37 418	9 966	47 383

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de mandat.

Tableau n° 7 : Évolution du nombre d'élèves à l'école de garrigues 2018-2022

Année scolaire	Nombre total d'élèves	Nombre d'élèves de Carpentras	Total dépenses en euros	Total recettes en euros	Total net en euros	Coût d'un élève en euros
2017-2018	150	122	282 780	53 034	229 746	1 532
2018-2019	135	106	307 337	51 214	256 123	1 564
2019-2020	135	106	298 590	52 489	246 101	1 823
2020-2021	NR	NR	232 113	NR	NR	NR
2021-2022	145	133	308 045	47 383	260 662	1 798

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de mandat.

Tableau n° 8 : Évolution de la participation de la commune de Pernes Les Fontaines entre 2018-2022

Année scolaire	Nombre d'élèves de Pernes les Fontaines	Montant dû en euros	Montant facturé en euros
2017-2018	15	22 975	22 974
2018-2019	17	26 584	26 584
2019-2020	17	30 990	30 990
2020-2021	NR	NR	12 645
2021-2022	5	8 988	8 988
Total			102 182

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de mandat.

Tableau n° 9 : Évolution de la participation de la commune de Monteux entre 2018 et 2022

Année scolaire	Nombre d'élèves de Monteux	Montant dû en euros	Montant facturé en euros
2017-2018	13	19 911	19 911
2018-2019	12	18 765	18 765
2019-2020	12	21 876	21 876
2020-2021	NR	NR	9 835
2021-2022	7	12 584	12 584
Total			82 971

Source : CRC, d'après les pièces justificatives de mandat.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur