



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LA VOULTE-SUR-RHÔNE

(Ardèche)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 23 janvier 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Voulte-sur-Rhône pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à intégrer les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 21 mai 2024 adressée à M. Bernard Brottes, maire de la commune depuis 2014.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 4 octobre 2024 avec M. Brottes.

La chambre a arrêté les observations provisoires lors de sa séance du 29 octobre 2024 et les a communiquées à l'ordonnateur en fonction le 13 novembre 2024. Un extrait a également été adressé, le même jour, à un tiers mis en cause, qui n'a pas répondu.

Lors de sa séance du 23 janvier 2025, elle a examiné la réponse qui lui a été transmise par M. Brottes et arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 LA GOUVERNANCE	8
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	8
1.2 Le régime de délégations.....	8
1.3 L'attribution des indemnités de fonction aux élus	9
1.4 L'organisation communale.....	9
2 L'ATTRIBUTION DE CONCOURS AUX ORGANISMES TIERS PRIVÉS	10
2.1 Principes généraux	10
2.2 Application à la commune.....	10
2.2.1 Subventions aux établissements publics rattachés CCAS.....	10
2.2.2 Subventions et contributions aux personnes de droit privé.....	11
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LES DÉPENSES ASSIMILÉES.....	11
3.1 Les dépenses liées aux fonctions électives.....	11
3.1.1 Les frais de mission et de représentation des élus.....	11
3.1.2 Les frais de réception et de restauration.....	12
3.2 L'organisation de la fonction des ressources humaines	13
3.3 Les effectifs	14
3.4 L'aménagement du temps de travail	15
3.5 Le régime indemnitaire	15
3.5.1 Le RIFSEEP	15
3.5.2 La prime du 13 ^{ème} mois	17
3.5.3 Les heures supplémentaires.....	18
3.6 Les collaborateurs de cabinet	20
3.6.1 Le nombre de collaborateurs de cabinet.....	20
3.6.2 Le rattachement irrégulier d'agents au cabinet du maire	21
3.7 Le recrutement d'un agent contractuel comme directeur du pôle ressources, développement et stratégie sur un contrat à durée indéterminée	22
3.8 Les avantages en nature.....	23
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	24
4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction	24
4.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils.....	25
4.2.1 La réglementation.....	25
4.2.2 L'aménagement d'une aire de stationnement pour camping-cars.....	26

4.3 Le contrôle des marchés publics	27
4.3.1 Les marchés de travaux pour la mise en sécurité et les travaux d'urgence du château.....	27
4.3.2 La construction d'un parking et d'un mur de séparation pour l'implantation d'une pharmacie	30
5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	31
5.1 La qualité de l'information financière.....	31
5.1.1 Les budgets de la commune	31
5.1.2 Le calendrier budgétaire	32
5.1.3 La publicité des données financières.....	32
5.1.4 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	33
5.1.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes.....	33
5.2 La fiabilité des comptes.....	35
5.2.1 La gestion patrimoniale	35
5.2.2 Les provisions	35
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	36
6.1 La formation de l'autofinancement	36
6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion.....	36
6.1.2 La capacité d'autofinancement.....	40
6.2 Le financement des investissements.....	42
6.3 L'analyse bilantielle	42
6.3.1 L'endettement.....	42
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	43
ANNEXE	45
Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence.....	46

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Voulte-sur-Rhône pour les exercices 2019 et suivants.

Située dans le département de l'Ardèche, à une dizaine de kilomètres de Valence et de Privas, la commune compte un peu moins de 5 000 habitants.

Carte n° 1 : Situation géographique de la commune



Source : Google Maps.

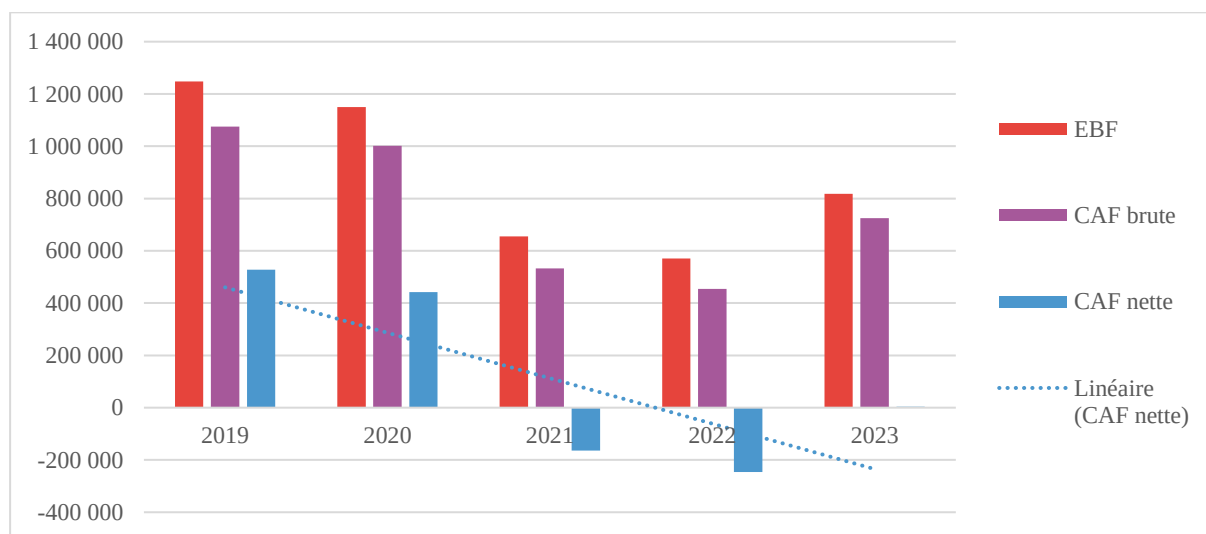
Une situation financière à améliorer sur le long terme

La situation financière de la commune peut être considérée comme fragile à la fin de l'année 2023.

Elle résulte de l'augmentation plus forte des charges que des recettes de gestion, ce qui a dégradé l'excédent brut de fonctionnement, en 2022, de faible niveau (inférieur à 10 % des produits de gestion). Par ailleurs, et malgré un désendettement de 500 000 € entre 2019 et 2022, l'épargne nette obtenue après paiement de l'annuité de dette, est négative en 2021 et 2022. Seule une réduction sensible des charges de personnel en 2023, qui devra être pérennisée, a permis de dégager à nouveau une faible épargne en 2023. Par ailleurs, comme la commune a puisé dans son fonds de roulement à hauteur de 1,23 M€ depuis 2019, ce dernier n'atteint plus que 1 M€ en fin de période et ne permettra pas de financer durablement les futurs investissements.

La situation financière nécessite dès lors la poursuite des efforts de réduction des charges de fonctionnement afin de restaurer les capacités d'autofinancement et, partant, d'investissement, aujourd'hui inexistantes.

**Graphique n° 1 : Évolution des soldes de gestion
(courbe de tendance de l'épargne nette en bleu)**



Source : comptes de la commune.

Une organisation administrative comportant des fragilités

Plusieurs faiblesses dans l'organisation du fonctionnement de la collectivité ont été identifiées, en particulier un défaut de fiches pratiques ou de guides pour la commande publique, ce qui fait peser un risque sur la continuité de l'activité en cas d'absence des personnes ressources. La situation a conduit à l'absence de mise en concurrence dans plusieurs cas, en contradiction avec les règles de la commande publique.

Par ailleurs, en matière de gestion des ressources humaines, la chambre relève plusieurs insuffisances comme la méconnaissance des effectifs, des irrégularités en matière de versement du complément indemnitaire annuel (CIA) et de la prime du 13^{ème} mois.

Afin d'améliorer sa gestion, la commune devra renforcer ses capacités dans ces domaines, en interne et par une mise en commun de moyens avec l'intercommunalité dont elle est membre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Respecter les principes et les modalités de versement du complément indemnitaire annuel (CIA).

Recommandation n° 2. : Respecter l'application de la clause de plafonnement correspondant à l'indice brut de traitement 690 pour le versement de la prime du 13^{ème} mois conformément à la délibération du 16 décembre 1996.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un guide de la commande publique en s'appuyant sur les ressources officielles disponibles en ligne.

Recommandation n° 4. : Recenser les besoins en matière de commande publique afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils déterminant les règles de publicité et de mise en concurrence applicables.

Recommandation n° 5. : Rendre accessibles sur le site internet de la collectivité les informations financières conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

Recommandation n° 6. : Constituer des provisions pour risques et charges conformément à la réglementation.

INTRODUCTION

La commune ardéchoise de La Voulte-sur-Rhône se situe à 19 km de Valence et 18 km de Privas. Son territoire s'étend des deux côtés du Rhône. Un pont routier la relie à Livron-sur-Drôme. La Voulte-sur-Rhône est limitrophe de cinq communes, trois situées dans le département de l'Ardèche (Saint-Laurent-du-Pape, Beauchastel, Rompon) et deux dans le département de la Drôme (Étoile-sur-Rhône et Livron-sur-Drôme).

Au 1^{er} janvier 2020, on y recensait 4 828 Voultais¹, en diminution de - 5,78 % depuis 2014 (Ardèche : + 0,4 %, France hors Mayotte : + 1,9 % pour la même période).

Carte n° 2 : Situation géographique de la commune



Source : Google Maps.

Le territoire communal compte une zone d'activités (« La Vignasse », qui compte 21 petites entreprises implantées) et accueille le barrage de Printegarde², exploité par la compagnie nationale du Rhône.

La Voulte-sur-Rhône dispose de plusieurs monuments classés (château, chapelle, fontaine, site des fonderies) et des équipements publics :

- scolaires : deux écoles publiques maternelles et trois écoles publiques élémentaires, une école privée, maternelle et primaire et un collège public ;
- de services : une crèche, un relais d'assistantes maternelles et un centre de loisirs ;
- culturels : une médiathèque, location de salle – château, salle des fêtes, salle « Lucie-Aubrac » et une salle de réunion – et une MJC ;

¹ Source : Insee.

² Ce barrage se trouve sur l'île éponyme sur le Rhône.

- sportive : un gymnase, un complexe sportif équipé d'un stade de football synthétique, un boulodrome, un terrain de rugby, des courts de tennis, un « city-stade », un circuit de motocross.

Elle fait partie des 42 communes de la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche (CAPCA), créée le 31 décembre 2013 et présidée par M. François Arzac, maire de Chomérac.

La part des actifs dans la commune s'établit à 74,3 %. Les retraités représentent plus d'un tiers (31,6 %) de la population.

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023

Recettes de fonctionnement	6 402 065 €	Recettes d'investissement	1 404 735 €
Dépenses de fonctionnement	5 964 669 €	Dépenses d'investissement	2 528 775 €
<i>dont charges de personnel</i>	2 066 435 €		
Résultat de fonctionnement	437 395 €	Effectifs (pourvus)	63,80 ETPT

Source : compte administratif 2023 et- commune.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

M. Bernard Brottes est maire de La Voulte-sur-Rhône depuis 2014.

La composition du conseil municipal est fixée à 27 membres, avec sept adjoints, six conseillers délégués et 13 conseillers (dont quatre membres de l'opposition).

Conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il a été fait lecture de la charte de l' élu local lors de la première séance du conseil municipal nouvellement élu.

Le conseil municipal s'est réuni en moyenne huit fois par an. Le 5 novembre 2020, il s'est doté d'un règlement intérieur, conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT.

1.2 Le régime de délégations

En application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire une partie de ses prérogatives.

Il a abrogé les délibérations prises en 2014 relatives aux délégations du maire par une délibération en 2020, complétée par une délibération prise en 2021 et deux autres en 2022 lui donnant délégation dans la plupart des domaines prévus par la loi.

La maire a accordé des délégations de fonctions et de signature aux adjoints et aux conseillers, dans leurs domaines de compétences. En 2021, la 3^{ème} adjointe déléguée à la culture et au patrimoine s'est vue retirer sa délégation de fonctions et de signature par arrêté n° 2021-11-0242. En 2023, deux délégations de fonctions ont été accordées par arrêtés à deux conseillères municipales. Le 20 juillet 2023, le conseiller délégué dans le domaine de la sécurité a perdu ses délégations.

En 2020, une délégation de signature a été accordée à la directrice générale des services (DGS), en matière de légalisation de signature, d'expéditions du registre des délibérations et des arrêtés municipaux, de certification des pièces et documents, des fonctions d'officier d'état civil. Elle a reçu également une délégation de signature pour tout devis et bon de commande d'un montant inférieur à 2 000 € TTC.

Le directeur des services techniques (DST) a une délégation de signature en matière de déclaration de sinistres aux assurances, de légalisation de signature, de la correspondance courante, des documents relatifs à l'urbanisme et des bons de commande et engagement dans la limite de 500 € dans le domaine technique.

Depuis le 1^{er} décembre 2022, la DGS a délégation en matière de réception des déclarations, de rédaction, de transcription et de mention en marge des actes ainsi que d'officier d'état civil.

1.3 L'attribution des indemnités de fonction aux élus

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT en fonction de la strate démographique de la commune³. Elles sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

Les indemnités des élus votées par le conseil municipal en 2014, modifiées en 2020, 2021 et 2023, sont conformes aux dispositions du CGCT. Le maire perçoit une indemnité mensuelle brute individuelle correspondant à un taux de 48 % de l'indice maximal brut, soit en dessous du maximum autorisée (55 % soit 2 259,51 €). La commune a délibéré une majoration de 15 % des indemnités de fonctions conformément à l'article L. 2123-22 du CGCT.

En 2024, la commune a dressé un tableau récapitulatif du cumul des mandats mais n'a pu établir qu'il a été présenté en conseil (absence de mention au procès-verbal). La commune est invitée à respecter cette obligation lors des prochains débats budgétaires.

1.4 L'organisation communale

Le maire, par ailleurs président du centre communal d'action sociale (CCAS), est assisté d'une DGS qui pilote quatre pôles : « ressources », « développement et stratégie », « administration générale, services supports, services à la population » et « services techniques ». Elle supervise également la police municipale, un assistant de direction et le secrétariat des élus.

Sur la période, deux DGS attachés titulaires se sont succédé.

³ 3 500 à 5 000 habitants.

2 L'ATTRIBUTION DE CONCOURS AUX ORGANISMES TIERS PRIVÉS

2.1 Principes généraux

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature. L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par exception, si la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut décider d'établir une simple liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution

La commune a versé plus de 0,75 M€ de subventions à des organismes tiers en 2023. Lorsque la subvention excède 23 000 €, une convention est obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire⁴. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature accordés par la collectivité.

Le bénéficiaire est tenu de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité⁵.

2.2 Application à la commune

Tableau n° 2 : Subventions de fonctionnement versées

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation
Subventions de fonctionnement	777 587	769 216	733 052	813 491	754 346	- 3,0 %
<i>Dont subv. aux ét. publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics...</i>	230 006	212 500	247 500	311 911	271 238	+ 17,9 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	547 581	553 154	485 552	499 441	476 890	- 12,9 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

2.2.1 Subventions aux établissements publics rattachés CCAS

Depuis 2019, la commune a versé, en montant cumulé, plus de 1,275 M€ de subventions au CCAS. Entre 2022 et 2021, elle a été augmentée de 64 000 € pour compenser la hausse des fluides et des demandes d'aide, puis diminuée de 41 000 € en 2023.

⁴ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (article 10) et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques (article 1^{er}).

⁵ Article L. 1611-4 du CGCT.

2.2.2 Subventions et contributions aux personnes de droit privé

Deux associations bénéficient de contribution obligatoire et de subvention supérieures à 23 000 €, l'école privée Jeanne-d'Arc (OGE⁶ : 47 733 € en 2023) et la MJC Maison pour tous (0,27 M€ en 2023). La commune a signé une convention le 28 janvier 2021 pour une durée de trois ans avec l'école privée et a délibéré le 10 décembre 2020 en détaillant les charges. Pour la MJC, une nouvelle convention triennale a été signée en 2023, faisant suite à celle validée en 2019 et prolongée par des avenants annuels.

Les autres subventions sont versées à des associations scolaires, sportives, culturelles, d'animation et sociales.

En application des dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, l'annexe B1-7 du compte administratif mentionne la liste des concours attribués par la commune sous la forme de subventions ou de prestations en nature. La commune omet de valoriser ces dernières.

La chambre invite la commune à renseigner l'annexe du compte administratif sur la valorisation des avantages en nature accordées aux associations et à formaliser juridiquement la mise à disposition de locaux.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LES DÉPENSES ASSIMILÉES

3.1 Les dépenses liées aux fonctions électives

3.1.1 Les frais de mission et de représentation des élus

3.1.1.1 Les frais liés aux missions et aux mandats spéciaux

En application de l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Ces dépenses sont remboursées sur présentation d'un état de frais, selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal comme les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial.

En 2022, la commune a imputé au compte 6257 « frais de réception » et réglé une facture pour des billets de trains aller-retour à destination de Paris pour le déplacement de M. Brottes au salon des maires. Ce déplacement aurait dû faire l'objet d'une délibération de mandat spécial, même si le montant concerné est modeste.

⁶ Les OGE⁶ sont des organismes de gestion des établissements d'enseignement catholique. La contribution attribuée à l'OGE⁶ au titre du forfait externat est obligatoire et ne constitue donc pas une subvention.

La chambre invite la commune à présenter au conseil municipal une description détaillée des missions concernées, leurs objectifs, les moyens alloués et la durée du mandat pour délibérer sur les remboursements de frais accordés aux élus.

3.1.1.2 Véhicule de service octroyé au maire

L'utilisation des véhicules de la collectivité par les élus

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT autorise le conseil municipal à mettre un véhicule à la disposition, entre autres, de ses membres, lorsque l'exercice de leurs mandats le justifie. Cette disposition ouvre donc la possibilité, pour les élus locaux, de bénéficier de l'usage d'un véhicule.

Toutefois, il ne peut s'agir d'un véhicule de fonction, mais uniquement d'un véhicule de service. Le véhicule de fonction permet à son titulaire d'effectuer des trajets aussi bien professionnels que privés. Il constitue un élément de rémunération, qui doit être déclaré comme avantage en nature et au titre duquel, s'agissant d'un salarié, l'employeur verse des charges sociales. Le même article précise qu'un véhicule ne peut être attribué à des élus municipaux que « *lorsque l'exercice de leurs mandats le justifie* ». Dès lors, il ne peut s'agir que d'un véhicule de service.

De plus, l'attribution de ces véhicules de service doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. Cette délibération peut par exemple autoriser l' élu à conserver le véhicule de la commune à son domicile ; elle ne peut autoriser l' élu à utiliser le véhicule à des fins personnelles.

La commune a pris une délibération n° 09-2022-59 le 16 septembre 2022 régularisant la mise à disposition d'un véhicule de service au maire, utilisé depuis le 13 avril 2022 pour les trajets professionnels (réunions, rencontres administrés, astreintes), conformément à l'article L. 2122-18-1-1 du CGCT, avec une autorisation de remisage à domicile. Cette délibération ne traite pas des dispositifs de contrôle et d'utilisation des cartes de carburant.

L' élu utilisant un véhicule de service doit renseigner l'usage qu'il en fait, par exemple sur un carnet de bord du véhicule, en précisant le kilométrage effectué. Dans le compte-rendu du conseil municipal du 20 mars 2024 (page 8), le maire indique ne pas utiliser le carnet de suivi du véhicule et ne pas renseigner son usage, ce qui ne permet pas le contrôle de son utilisation.

En 2014, la commune a adopté un règlement intérieur, dont l'article 23 traite des autorisations de conduite et de l'usage des véhicules de service et des engins. Il fait référence uniquement aux agents de la commune et non aux élus. Il précise que les agents affectés à la conduite de véhicules de service ont l'interdiction de faire monter à bord des personnes pour des raisons étrangères au service (qu'il s'agisse d'autres agents ou de toute autre personne).

La chambre rappelle que l'utilisation des véhicules de service par des bénéficiaires désignés, avec remisage à domicile, doit faire l'objet de délibérations annuelles, d'arrêtés individuels et l'obligation pour l' élu de renseigner son usage (par exemple carnet de bord en précisant le kilométrage). La commune a indiqué avoir mis en place un carnet de bord pour le véhicule de service utilisé par le maire depuis octobre 2024.

3.1.2 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction M14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réception (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257.

Tableau n° 3 : Frais de réception et de restauration

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023
6232 Fêtes et cérémonies	18 464	17 354	22 841	20 805	25 550
6257 Frais de réception	18 898	7 823	19 664	10 293	10 139

Source : comptes de la commune.

Les justificatifs des frais de réception produits doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

Sur toute la période de contrôle, les factures de restaurant ne mentionnent pas ces éléments. Ainsi, en 2023, la commune a mandaté une facture de l'établissement « Rive droite » pour un montant total de 187,50 € pour huit repas complets le 26 mai 2023 ou une autre, en 2022, pour l'établissement « EURL – Maison Vinson » d'un montant de 250,56 € pour un buffet de 25 personnes le 29 septembre 2022.

La chambre invite la commune à justifier le nom et la qualité des convives ainsi que l'objet de la réunion pour le règlement des frais de réception.

3.2 L'organisation de la fonction des ressources humaines

La fonction des ressources humaines repose sur deux personnes (une responsable du service de catégorie B qui encadre une assistante partagée avec le service des finances).

La responsable des ressources humaines est chargée de la gestion de la paie, la préparation et le suivi de la masse salariale, la gestion des carrières et des procédures disciplinaires, l'organisation des élections professionnelle et la gestion des instances (CST), l'information individualisée des agents et des chefs de service. En son absence, la direction générale des services se charge des paies avec l'assistante ressources humaines.

La commune dispose de fiches de procédures formalisées détaillant les opérations devant être accomplies et des fiches reflexes.

Codifiées aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), les lignes directrices de gestion doivent déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics.

Des lignes directrices de gestion (délibération n° 2021-10-316) relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ont été adoptées le 26 octobre 2021 pour six ans. Elles présentent les critères de promotion et de valorisation des parcours professionnels et de recrutement notamment pour l'avancement de grade ou les nominations suite à concours ou la promotion interne et les actions en faveur de l'égalité femmes/hommes.

Conformément à l'article L. 231-1 du CGFP, la commune établit tous les ans un rapport social unique ; les comptes-rendus des comités techniques sont complets.

3.3 Les effectifs

Au 31 décembre 2023, la commune employait 68 agents, dont trois ont été recrutés entre 2022 et 2023, représentant 63,8 équivalents temps plein.

Le nombre exact d'agents employés par la commune fait l'objet d'approximations :

- les données fournies à la chambre par la commune mentionnaient au 31 décembre 2022, l'emploi de 69 agents, soit 69,09 équivalents temps plein (ETP)⁷, dont 53,96 ETP pour les agents titulaires et 15,13 ETP pour les agents contractuels, mais après avoir compté trop d'ETP de catégorie C (11,13 au lieu de 7,13) ;
- le rapport social unique indiquait à la même date, 69 agents soit 69,25 ETP (58,80 ETP titulaires et 10,45 ETP contractuels), ce qui s'avère également être impossible ;
- l'annexe sur l'état du personnel du compte administratif 2022 fait apparaître 55,85 équivalents temps pleins travaillés pour les agents titulaires et 2 pour les agents contractuels soit un total de 57,85 ETPT.

La chambre invite la commune à consolider la connaissance de ses effectifs et à les mettre en cohérence dans les différents documents qu'elle produit.

Au 31 décembre 2023, les effectifs (63,80 ETP agents permanents et non permanents) sont composés de 54,80 EP titulaires (57 agents) et neuf ETP contractuels (11 agents). Entre 2021 et 2022, 11 agents ont quitté la collectivité, le collaborateur de cabinet (recruté en 2021) et 10 agents titulaires dont trois en disponibilité (le responsable de la commande publique, recruté en 2020, la directrice médiathèque et un agent des services sport), deux en mutation (un agent de l'urbanisme et un des services techniques) et quatre départs en retraite (responsable bâtiment, agents des services techniques, sport et entretien). La précédente DGS, qui a quitté ses fonctions en 2022, n'est pas mentionnée dans les documents transmis par la commune.

Tableau n° 4 : Effectifs des agents titulaires et non titulaires sur emplois permanents et non permanents

Au 31/12	2019		2020		2021		2022		2023		Évolution 2019-2023	
	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP
Titulaires	62	59,02	67	64,62	66	61,86	56	53,96	57	54,80	- 5	- 4,22
Catégorie A	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	+ 1	+ 1,00
Catégorie B	3	3	4	4	4	4	1	1	1	1	- 2	- 2,00
Catégorie C	58	55,02	61	58,62	60	55,86	53	50,96	54	51,8	- 4	- 3,22
Contractuels	9	8,23	9	8,03	12	8,81	13	15,13	11	9	0	+ 0,77
Catégorie A	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0
Catégorie B	0	0	0	0	0	0	3	3	2	2	+ 2	+ 2,00
Catégorie C	8	7,23	8	7,03	10	6,81	9	11,13	8	6	- 2	- 1,23
Total	71	67,25	76	72,65	78	70,67	69	69,09	68	63,80	- 3	- 3,45

Source : commune.

⁷ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotient de travail (temps partiel, temps non complet).

La diminution des effectifs entre 2019 et 2023 résulte principalement du non remplacement des départs d'agents.

3.4 L'aménagement du temps de travail

Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 607 heures. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121 27 du code du travail. Ces dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 611-1 du CGFP.

Pour la commune, l'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé par une délibération du 21 décembre 2021. Celle-ci fixe la durée du temps de travail à 35 heures par semaine et prévoit l'instauration du jour de solidarité (protocole aménagement du temps de travail), conformément à la réglementation.

La commune a délibéré le 14 décembre 2017 (reprise dans le protocole d'aménagement du temps de travail) concernant les autorisations spéciales d'absence (ASA), qui permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. La commune autorise des absences non prévues pour les agents de l'État et pour des durées plus favorables (cf. annexe n° 1).

En revanche, aucun jour n'est prévu dans le cas de maladie grave ou d'intervention chirurgicale des parents et enfants de plus de 16 ans au contraire des agents de l'État qui bénéficient de trois jours d'absence pour ce motif. De même, la commune n'a pas prévu les autorisations pour absence en cas de décès d'un enfant auxquelles elle ne peut pas déroger (12 ou 14 jours selon l'article L. 622-2 du CGFP) et n'autorise que deux jours d'absence pour garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans sans prendre en compte l'enfant handicapé sans limite d'âge (alors que les agents de l'État bénéficient de six jours).

La chambre invite la commune à appliquer les autorisations spéciales d'absence obligatoires.

3.5 Le régime indemnitaire

3.5.1 Le RIFSEEP

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991).

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable

aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁸. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Lorsque les services de l'État servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Tableau n° 5 : Versement du RIFSEEP (parts fixe IFSE et variable CIA)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Jusqu'en avril 2024	Part en 2023
<i>IFSE part fixe : code 368-1</i>	129 987	136 826	121 200	149 085	159 583	53 406	92,39 %
<i>CIA : part variable : code 368-2</i>	7 450	7 403	0	12 200	13 150	15 645	7,61 %
<i>Prime du « pouvoir d'achat exceptionnelle » : code 368-2</i>	/	/	/	/	/	14 838	
<i>Versement CIA et prime exceptionnelle - Nombre d'agents concernés</i>	15	27	0	27	17	57	-
Total	137 437	144 229	121 200	161 285	172 733	83 889	100 %

Source : fichiers paie, retraitement chambre régionale des comptes.

La commune a mis en place le RIFSEEP par trois délibérations du 24 mai 2018, du 5 mars 2020 et du 23 septembre 2021. Les plafonds pour les parts IFSE et CIA sont conformes à la réglementation et ne dépassent pas ceux autorisés par la délibération et par les plafonds indicatifs réglementaires de l'État⁹.

La part variable du CIA n'a pas été versée pour l'année 2021.

Entre 2023 et 2024, la part de CIA versée a augmenté de + 17 333 €. La commune justifie cette augmentation par la mise en place ponctuelle d'une prime de « pouvoir d'achat exceptionnelle » prise sur l'enveloppe du CIA et correspondant à l'attribution d'un montant brut de 270 € par agent, ce qui ne correspond pas à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent comme l'exige le CIA.

Le versement d'une prime exceptionnelle « pouvoir d'achat » aux agents de la commune doit faire l'objet d'une délibération par le conseil municipal. Or, en l'absence de cette délibération, le versement de la prime exceptionnelle est irrégulier.

La chambre rappelle que si le versement du CIA est individuellement facultatif, en fonction de l'appréciation de la manière de servir de l'agent, sa mise en œuvre effective dès le passage au RIFSEEP est une obligation en application de l'article L. 714-5 du CGFP. Elle recommande par conséquent à la commune de respecter les principes et modalités de versement du CIA.

⁸ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

⁹ La commune a choisi d'instituer le plafond annuel maximum autorisé selon le plafond réglementaire de l'État.

Recommandation n° 1. : Respecter les principes et les modalités de versement du complément indemnitaire annuel (CIA).

3.5.2 La prime du 13^{ème} mois

Certaines indemnités, dont la liste limitative figure dans un arrêté interministériel du 27 août 2015, demeurent cumulables avec le RIFSEEP¹⁰.

La commune a versé une prime mensuelle dite 13^{ème} mois à tous les agents justifiant de six mois de service, consécutifs ou non, pour un montant total de près de 104 040 € en 2023¹¹.

Initialement, celle-ci était versée par le comité des œuvres sociales du personnel communal, qui percevait en retour un financement de la collectivité. En 1993, suite au contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune a internalisé son versement, prévu par la délibération du 16 décembre 1993. La délibération alors adoptée mentionnait que la prime existait déjà pour le personnel communal avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Le calcul de la prime s'établit en appliquant au traitement indice brut de l'agent augmenté du supplément familial de traitement, un pourcentage de 7 %. Une clause de plafonnement a été mise en place, qui correspond au traitement brut mensuel afférent à l'indice brut de traitement de 690.

Tableau n° 6 : Prime du 13^{ème} mois

(En €)	2019	2020	2021	2022	2023	Jusqu'en avril 2024
Prime 13 ^{ème} mois ¹²	97 830	110 705	89 082	106 107	104 040	35 618

Source : Fichiers paie

La chambre constate que la commune ne respecte pas pour plusieurs de ses agents cette clause de plafonnement correspondant à l'indice brut de traitement 690. Par exemple, en 2022, la DGS, le DST et le directeur du pôle ressources, développement et attractivité ont perçu une prime de 13^{ème} mois calculée sur un indice brut mensuel de traitement respectivement de 832, de 821 et de 946 (de janvier à juillet) et 995 (pour le reste de l'année). Ces indices bruts pris en compte dans le versement de cette prime sont supérieurs à l'indice brut 690 plafonné par la délibération de 1993 : le versement de la prime est par conséquent irrégulier.

¹⁰ En particulier, l'indemnité des régisseurs d'avances et de recettes, les indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, les astreintes et les heures supplémentaires.

¹¹ Codes paie 234-1, 234-4, 234-6 et 234-9.

¹² Code : 234-1.

Tableau n° 7 : Prime mensuelle du 13^{ème} mois – indice brut 690

	Période	IM	IB	Salaire brut mensuel	Nbre de mois	Total perçu	IM	IB	Salaire brut	Aurai du percevoir	Différence trop perçu
Mme A.											
DGS	01 à 05/2019 - 2,29 S	616	745	2 886,59	5	1 011,11	548	657	2 567,94	899,58	111,53
	06 à 12/2019 -2,29 SF	651	792	3 050,60	7	1 495,92	548	657	2 567,94	1 259,41	236,50
	2020 - 2,29 SFT arrêt fin avril	651	792	3 050,60	12	2 563,15	548	657	2 567,94	2 157,71	405,43
	01 à 08/2021	651	792	3 050,60	8	1 708,34	548	657	2 567,94	1 438,05	270,29
	09 à 12/2021	682	832	3 195,86	4	894,84	548	657	2 567,94	719,02	175,82
	01 à 06/2022	682	832	3 195,86	6	1 342,26	548	657	2 567,94	1 078,53	263,73
Gestionnaire Marchés publi	07 à 08/2022	640	778	2 999,06	2	419,87	545	653	2 553,88	357,54	62,33
TOTAL						9 435,48				7 909,85	1 525,62
M. B.											
DST - arrivée octobre 2020	04/12/2021	673	821	3 153,69	8	1 766,07	540	646	2 530,45	1 417,05	349,01
	2022	673	821	3 153,69	12	2 649,10	540	646	2 530,45	2 125,58	523,52
	01 à 10/2023	673	821	3 153,69	10	2 207,58	540	646	2 530,45	1 771,32	436,27
	11 à 12/2023	730	896	3 420,80	2	478,91	555	665	2 600,74	364,10	114,81
TOTAL						7 101,66				5 678,05	1 423,61
M. C.											
Directeur Pôle ressources,	06 à 12/2021	768	946	3 598,87	7	1 763,45	535	639	2 507,02	1 228,44	535,01
	01 à 07/2022	768	946	3 598,87	7	1 763,45	535	639	2 507,02	1 228,44	535,01
	08 à 12/2022	806	995	3 909,13	5	1 368,20	535	639	2 594,77	908,17	460,03
	2023	806	995	3 909,13	12	3 283,67	535	639	2 594,77	2 179,61	1 104,06
TOTAL						8 178,76				5 544,66	2 634,10
Total global						24 715,89				19 132,56	5 583,34

Source : fichiers paie et retraitement chambre régionale des comptes.

La chambre recommande à la commune de respecter la règle de plafonnement correspondant à l'indice brut de traitement 690 pour le versement de la prime mensuelle du 13^{ème} mois conformément à la délibération du 16 décembre 1993¹³. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'engage dès 2025 à appliquer le plafonnement.

Recommandation n° 2. : Respecter l'application de la clause de plafonnement correspondant à l'indice brut de traitement 690 pour le versement de la prime du 13^{ème} mois conformément à la délibération du 16 décembre 1993.

3.5.3 Les heures supplémentaires

Le cadre général des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation¹⁴. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

¹³ Les conditions fixées à l'origine de cette prime (notamment ce plafonnement) ne peuvent plus être modifiées.

¹⁴ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an) sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires¹⁵.

La commune ne dispose pas de dispositif automatisé de contrôle du temps de travail. L'article 2 du décret n° 2002-60 prévoit pourtant l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versées.

Toutefois, la commune indique avoir un suivi via des tableaux classiques et qu'elle va lancer une consultation pour se doter d'un dispositif automatisé de contrôle.

Selon le protocole d'aménagement du temps de travail, les heures sont, par principe, réalisées à la demande du chef de service au-delà du cycle de travail défini par la collectivité. Le contrôle des heures supplémentaires est effectué sur la base d'un décompte déclaratif visé par le chef de service. Ce document, dans le paragraphe II relatif au temps de travail, pose le principe de la récupération et les modalités de gestion des heures supplémentaires et précise qu'un agent ne peut effectuer plus de 25 heures mensuelles sauf exception. À titre exceptionnel, le contingent maximum peut être dépassé (circonstances exceptionnelles justifiées et limitées dans la durée) par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants au comité technique.

Enfin, la délibération du 22 décembre 2021 ne mentionne que les cadres d'emplois et les emplois concernés par les heures supplémentaires, sans référence aux missions (protocole page 5).

3.5.3.1 La chaîne de validation des heures supplémentaires

Les agents effectuant des heures supplémentaires remplissent eux même un formulaire papier ou informatique déclarant les heures supplémentaires effectuées, visé ensuite par le responsable de service, puis transmis au service des ressources humaines pour mise en paiement. En l'absence de dispositif automatisé du temps de travail, il n'est pas possible de contrôler que ces heures ont été réellement effectuées.

Dans les faits, ces heures sont majoritairement indemnisées sur un décompte déclaratif non signé par les responsables de services.

La chambre invite la commune à rappeler l'obligation pour les responsables de service de signer les états déclaratifs des agents conformément au protocole d'aménagement du temps de travail.

¹⁵ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

3.5.3.2 La récurrence d'heures supplémentaires pour deux agents

Deux agents ont perçu un montant fixe d'heures supplémentaires sur plusieurs mois.

➤ **Adjointe administrative, service technique.**

Cet agent (temps partiel à 80 %), adjoint administratif, services techniques, a perçu un paiement de 25 heures supplémentaires chaque mois durant les cinq premiers mois de l'année 2019 qui ont précédé son départ. Aucune déclaration n'a été signée par le DST. Toutes les heures supplémentaires lui ont été versées sur son dernier salaire.

Le protocole d'aménagement du temps travail précise (page 6) : « *Le nombre d'heures supplémentaires réalisées par chaque agent ne pourra excéder 25 heures par mois. Pour les agents exerçant leur fonction à temps partiel, ce maximum est proratisé, en fonction de leur quotité de temps de travail.* ».

À la vue de la quotité de temps de travail de l'agent, le nombre d'heures supplémentaires par mois était limité à 20 heures par le cadre réglementaire. Toutes les heures rémunérées au-delà de la limite autorisée sont considérées comme irrégulières.

La chambre invite la commune à respecter le protocole d'aménagement et la réglementation pour le versement d'heures supplémentaires.

➤ **Adjoint administratif, responsable comptable.**

Cet agent (à temps complet), adjoint administratif, responsable comptable, a perçu le paiement de 25 heures supplémentaires chaque mois sur toute la période contrôlée par la chambre. Les déclarations d'heures supplémentaires ne sont pas visées par la DGS et ne détaillent pas les tâches réalisées.

Les décomptes déclaratifs des deux agents contrôlés ne sont pas visés par le chef de service contrairement au protocole d'aménagement du temps de travail.

Tableau n° 8 : Paiement d'heures supplémentaires égales à 25 heures par mois

Matricule et taux	2019	2020	2021	2022	2023	Total
9 – 100 %	325	275	215	325	300	1 440
10 – 80 %	125	-	-	-	-	125

Source : bulletins de paie.

3.6 Les collaborateurs de cabinet

3.6.1 Le nombre de collaborateurs de cabinet

Les collaborateurs de cabinet sont des agents contractuels qui occupent des emplois non-permanents¹⁶. Ils sont rattachés à l'autorité territoriale de la collectivité et remplissent des fonctions en lien avec l'activité politique de l'exécutif. Le nombre de collaborateurs est fixé par

¹⁶ Article 2 du décret du 16 décembre 1987.

l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Dans le cadre du recrutement d'un collaborateur, un certain nombre d'éléments procéduraux doivent être effectués dont une création d'emploi et les inscriptions des crédits correspondant au budget de la commune.

Le montant des indemnités du collaborateur ne peut dépasser 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par délibération et servi au fonctionnaire titulaire de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé ou du grade administratif le plus élevé dans la collectivité. Ce plafond a été respecté pour les différents collaborateurs de cabinet.

La création d'un poste de collaborateur de cabinet a été délibérée par la commune le 17 décembre 2001.

Sur la période contrôlée, trois agents contractuels ont occupé le poste de collaborateur de cabinet et de cheffe de cabinet. À compter de mars 2022, la commune n'a plus de collaborateur de cabinet.

L'effectif de la commune étant inférieur à 20 000 habitants, le nombre de collaborateurs de cabinet est limité à un seul. Pendant la période du 1^{er} juin 2019 au 19 août 2019, la commune disposait de deux collaborateurs de cabinet en poste simultanément, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

3.6.2 Le rattachement irrégulier d'agents au cabinet du maire

De 2019 à juin 2020, le secrétariat des élus, les services « cellule emploi » et « communication externe et interne » étaient rattachés au cabinet du maire. À partir de juin 2020 (fin en 2023), seul le service de la communication était sous l'autorité du cabinet du maire. Toute l'année 2022, un adjoint administratif contractuel a été employé en tant qu'assistant de direction au service du cabinet du maire. Ces agents se trouvaient, par conséquent, directement rattachés au cabinet du maire alors que la limitation du nombre de collaborateurs de cabinet ne l'autorise pas.

Il résulte de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et de l'article L. 333-10 du CGFP¹⁷, que le DGS doit diriger l'ensemble des services de la commune et en coordonner l'organisation, sous l'autorité du maire, à l'exception de l'action des seuls collaborateurs de cabinet. La dissociation fonctionnelle entre collaborateur de cabinet et DGS est rappelée constamment par le juge administratif¹⁸.

¹⁷ Cette disposition était auparavant inscrite à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁸ CAA de Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X.*, n° 09NT01817 ; CAA Lyon, 2 juin 2009, *Mme Houria X.*, n° 07LY01994.

3.7 Le recrutement d'un agent contractuel comme directeur du pôle ressources, développement et stratégie sur un contrat à durée indéterminée

Le recrutement d'un agent contractuel pour pourvoir un emploi permanent est possible sur la base des dispositions de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 qui précisent que « *des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions de la présente loi* » et de l'article L. 332- 21 du CGFP¹⁹.

Le recrutement d'un agent non titulaire doit, en effet, pouvoir être justifié par l'absence de candidature d'un fonctionnaire et également par l'insuffisance d'expérience ou de qualification d'un candidat fonctionnaire par rapport au poste proposé²⁰. Or la chambre constate qu'un agent non titulaire a été recruté en CDI, alors que la candidature d'un agent titulaire ayant occupé des fonctions dans ce domaine aurait pu pourvoir le poste.

Par ailleurs, il n'existe pas de compte rendu des entretiens de recrutement pour le poste de directeur du pôle attractivité et développement, dont l'avis de création et de vacance a été publié le 5 octobre 2020 pour une durée de 30 jours.

La délibération n° 11-2020-85 du 5 novembre 2020 permet le recrutement du directeur de pôle au grade d'attaché territorial, en contrat à durée indéterminée à temps complet. Cette délibération est illégale car le conseil municipal ne dispose pas du pouvoir de recrutement mais seulement de création de poste.

En date du 23 novembre 2020, un contrat sur un emploi permanent à durée indéterminée entre la commune et M. D. a été signé pour un poste à temps complet et le grade d'attaché territorial. Il a été engagé le 9 novembre 2020. La délibération n° 12-2020-107 du 10 décembre 2020 annule la précédente et modifie le grade d'attaché en celui d'attaché principal. En effet, M. D. était engagé depuis avril 2016 avec la communauté de communes Val'Eyrieux en tant que directeur des pôles culture et tourisme en CDI à temps complet au grade d'attaché principal.

➤ Les mandats électifs de M. D.

Depuis 2008, M. D. est maire de la commune de Saint-Fortunat-sur-Eyrieux, commune membre de la CAPCA.

En 2015, il a été élu conseiller départemental de l'Ardèche. Depuis 2021, il est 2^{ème} vice-président du département, chargé d'une délégation générale, des sports, de la culture, de la vie associative et de l'attractivité du territoire, conseiller spécial auprès du président. Il est membre des commissions permanentes ; administration générale, ressources humaines, finances et attractivité, vie associative, agriculture, tourisme et aménagement du territoire.

¹⁹ Article L. 332-21 du CGFP.

²⁰ CAA Douai, 3 juillet 2013, commune de Lille, n° 12DA01781.

Enfin, M. D. était conseiller communautaire de la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche (CAPCA) depuis le 27 mai 2020, dont la commune de la Voulte-sur-Rhône est membre. Or les dispositions de l'article L. 237-1 du code électoral précisent que « [...] *Le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale ou de ses communes membres* ». Par conséquent, et suite aux observations de la préfecture du 8 février 2021, M. D. a démissionné de ses fonctions par lettre du 15 avril 2021 en vertu des dispositions de l'article L. 2121-4 du CGCT qui prévoient que le conseiller démissionnaire adresse sa démission au président du conseil communautaire qui en informe immédiatement le maire de la commune dont est issu le conseiller démissionnaire ainsi que le représentant de l'État dans le département pour lui permettre d'être salarié dans une collectivité membre de l'établissement public de coopération intercommunale.

➤ **Les missions du pôle ressources, développement et stratégie**

Parmi les missions du pôle ressources, développement et stratégie figure le montage des dossiers des « grands projets » autour des enjeux d'attractivité du territoire. Ce pôle est tourné à la fois vers des missions internes de stratégie, contrôle, pilotage mais également pour des missions externes d'animation et de rayonnement de la commune. Il comporte un service chargé du suivi et du recouvrement des subventions, un animateur de la vie associative, un service consacré au développement économique dont les élus ont souhaité faire un axe fort de leur politique de développement local.

La commune a créé le service alors qu'elle n'est plus directement compétente pour le développement économique et l'aménagement du territoire qui ont été transférés à la CAPCA Privas Centre Ardèche. Depuis 2021, la commune a été sélectionnée par l'État pour rejoindre le programme « Petites villes de demain ». Ce projet est piloté par la CAPCA qui analyse le territoire, formule les besoins, définit le projet de territoire et le formalise.

Ce n'est qu'à partir d'avril 2023 que l'organigramme présenté devant le CST mentionne le service ressources, développement et attractivité. Il est rattaché à la DGS. Le directeur de pôle gère les services du contrôle de gestion et subventions, la vie associative et événements, le développement économique et l'animatrice économie et emploi. Le coordonnateur local de la vie associative et événement du pôle occupe le poste de secrétariat des élus, des assemblées et du DGS, rattaché directement au maire.

3.8 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont en principe un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés.

Les modalités d'octroi des logements et/ou des véhicules de fonction sont encadrées par les articles L. 721-1 et L. 721-3 du CGFP qui imposent la prise d'une délibération fixant la liste des emplois qui ouvrent droit à l'attribution d'un logement de fonction gratuitement ou moyennant une redevance en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. Les autres avantages en nature sont régis par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (article 34) dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT (pour les communes) qui impose une délibération annuelle (véhicule

de service) par ailleurs nominative et précisant les modalités d'usage pour les autres avantages tels que la nourriture ou les technologies de l'information et de la communication.

Des repas pris par les agents au restaurant scolaire et deux logements concédés par nécessité absolue de service sont attribués en avantages en nature par la commune et dûment déclarés sur les bulletins de paie pour les agents concernés.

La chambre invite la commune à prendre une délibération pour attribuer formellement ces derniers avantages, ce que son maire s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre relève plusieurs irrégularités et marges de progression en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi, elle devra notamment fiabiliser sa connaissance des effectifs. Elle devra également se mettre en conformité avec la réglementation applicable en matière de versement du CIA. Enfin, la chambre recommande à la commune de respecter l'application de la clause de plafonnement pour le versement de la prime du 13^{ème} mois conformément à la délibération qu'elle a prise.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

La commune dispose d'un service de la commande publique placé au sein de la direction des services supports. La réorganisation de la direction est en cours du fait de l'absence de responsable de service, la responsable du service de la commande publique ayant quitté la commune en février 2024, et de la nécessité de se doter d'une fonction achat.

Les services prescripteurs, dont les services techniques, sont associés à la préparation des marchés, notamment pour la retranscription dans un cahier des charges techniques de leurs besoins. La commission d'appels d'offres a fait l'objet d'une délibération en 2020 pour la désignation de cinq membres titulaires. Il est précisé que cette dernière se réunit dans le cadre des marchés à procédure adaptée.

La commune a adhéré ponctuellement à plusieurs groupements de commande :

- pour les travaux de restructuration et d'aménagement urbain de l'ilot du Temple de septembre 2022 jusqu'à la fin des travaux, avec l'appui de la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche, selon une convention ;
- pour la réalisation d'un audit énergétique avec le syndicat départemental d'énergies de l'Ardèche à partir de 2022 et pour assurer l'exploitation et la maintenance des installations de chauffage à compter de 2021.

La commune n'a pas établi de guide ni formalisé de fiches de procédures rappelant les grands principes de la commande publique, les règles applicables en matière de seuils ou de partage des responsabilités sur l'ensemble de la procédure. Ce manque de formalisation fragilise la qualité des procédures et le suivi de la commande publique ainsi que la continuité du service en cas d'absence de la responsable de la commande publique, ce qui est le cas depuis

son départ en février 2024.

La chambre invite la commune à s'appuyer davantage sur les services de la communauté d'agglomération Privas Centre Ardèche et lui recommande de mettre en place un guide de la commande publique pour formaliser ses pratiques, notamment sur la base des ressources officielles disponibles en ligne.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un guide de la commande publique en s'appuyant sur les ressources officielles disponibles en ligne.

La première adjointe, déléguée aux affaires financières, à l'enseignement et à l'enfance, a reçu une délégation de fonctions et de signature sans limitation de montant en matière de commande publique, par arrêté n° 2020-07-00126, ce qui est irrégulier. En effet, l'arrêté de délégation prévoit qu'une « [...] *Délégation permanente est donnée, de signer les documents concernant toutes les affaires y compris : des contrats de délégations de service public, des actes d'engagements des marchés publics et leurs pièces annexes, des actes d'achats ou de ventes de patrimoines immobiliers, des baux, des contrats d'emprunts, de garantie d'emprunt ou de crédits [...]* ».

La chambre rappelle la jurisprudence du Conseil d'État du 21 juillet 2006, commune de Boulogne-sur-Mer, qui précise que « *une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance* » et invite la commune à s'y conformer en prenant un arrêté remplaçant celui de 2020.

4.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils

4.2.1 La réglementation

Les acheteurs²¹ et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique et mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies par le code de la commande publique (CCP). Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil a été relevé à 40 000 € HT pour les dépenses de fonctionnement à compter du 1^{er} janvier 2020.

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision²². Ils ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés

²¹ Article L. 3 du CCP.

²² Article 27 du CCP, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du CCP.

comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

La commune ne dispose pas d'un tableau de suivi des achats. La chambre a constaté plusieurs situations dans lesquelles des achats sans publicité ou mise en concurrence adéquates ont dépassé les seuils des procédures adaptées.

Dès lors, la chambre recommande à la commune de se doter d'outils permettant de piloter l'ensemble de ses achats hors procédure formalisée.

Recommandation n° 4. : Recenser les besoins en matière de commande publique afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils déterminant les règles de publicité et de mise en concurrence applicables.

4.2.2 L'aménagement d'une aire de stationnement pour camping-cars

Par délibération du 1^{er} avril 2021, le conseil municipal a approuvé les travaux d'aménagement d'une aire de stationnement pour camping-cars et son financement, sur le site de l'ancienne aire d'accueil des gens du voyage.

Pour cette opération, la chambre constate plusieurs anomalies en matière de respect des règles de la concurrence.

L'opération n'a pas fait l'objet d'un marché à procédure adaptée et ne fait pas partie de la liste des marchés passés depuis 2019, selon le tableau de recensement des marchés transmis par la commune. Pourtant, cette opération a donné lieu au mandatement de plusieurs factures pour un montant total de 133 333 € HT dont une facture de 42 610 € HT (51 132 € TTC) de la société P. et une facture de 26 677 € HT (34 652 € TTC) de la société R..

En 2021, pour la démolition et l'aménagement de l'ancienne aire d'accueil des gens du voyage, la société R. a été désignée titulaire des travaux, sans consultation d'autres entreprises (conseils municipaux du 15 février 2024 et du 20 mars 2024).

La commune a mandaté 34 652 € TTC à la société R. en 2021 de gré à gré, sans aucun autre devis, ce qui est interdit.

De même pour la même opération et en 2021, pour la réhabilitation en aire de stationnement pour véhicule de loisirs, la société SAS P. a été désignée pour l'installation du matériel nécessaire pour un montant de 52 853 € sans aucune mise en concurrence, de gré à gré, ce qui est irrégulier.

Plus globalement, la chambre relève que cette opération pour un montant total de 133 333 € HT a été effectuée sans mise en concurrence.

De plus, le montant de ce marché étant supérieur à 100 000 € HT, une publicité au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales était obligatoire, ce dont la commune s'est abstenue.

La chambre recommande à la commune de lancer une procédure d'appel public à concurrence adaptée à ses besoins, en respectant les règles de la commande publique en fonction des seuils réglementaires.

4.3 Le contrôle des marchés publics

La chambre a examiné un échantillon de plusieurs marchés, particulièrement les plus récents.

Les contrôles ont essentiellement porté sur la mise en place de la publicité avec le respect des délais entre la publication et la date limite de dépôts des offres ; et le contrôle du rapport d'analyse des offres (RAO), avec la vérification de la cohérence entre les critères d'analyse des offres et le règlement de consultation.

4.3.1 Les marchés de travaux pour la mise en sécurité et les travaux d'urgence du château

L'éboulement d'une partie de la façade²³ du château en novembre 2022 a conduit la commune, le 27 mars 2023, à confier à la société S. une mission de maîtrise d'œuvre concernant la mise en sécurité et les travaux d'urgence du château.

Le 25 mai 2023, le maire a pris un arrêté municipal mettant en place un périmètre de sécurité aux alentours du château et faisant évacuer les habitations à proximité, en raison des risques imminents d'effondrement signalés par le maître d'œuvre. Ce dernier a par ailleurs préconisé des travaux de sécurisation, avant d'envisager des travaux plus importants (phases 1 et 2).

Vues pour la mise en sécurité et les travaux d'urgence du château



Source : Magazine municipal de janvier 2024.

En 2015, ce cabinet d'architectes avait été mandaté pour effectuer une étude technique et historique du château. Il a organisé en 2023 la mise en place des deux phases de travaux, chacune correspondant à un marché :

- première phase (marché 2023-T-02-01 avec la société SAS T.)²⁴ ;

²³ Source : magazine municipal de janvier 2024.

²⁴ Magazine municipal de janvier 2024.

- seconde phase, septembre à novembre 2023 (marché 2023-T-02-02 avec la société SAS T.) : sécurisation du mur effondré en façade ouest.

Le plan de financement définitif pour les deux phases s'est élevé à 586 000 € HT et 310 000 € HT d'aides publiques.

Au-delà de ces travaux, la restauration complète du château, si elle était envisagée, devrait s'étaler au moins sur une décennie.

➤ **La procédure suivie par la commune : l'absence de publicité et de mise en concurrence pour urgence impérieuse**

Les deux phases de travaux ont donné lieu à deux marchés distincts, chacun passé par la commune en application de l'article L. 2122-1 du CCP qui prévoit que « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'État lorsque en raison notamment de l'existence [...] d'une urgence particulière, [...] le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général* », justifié par l'urgence impérieuse.

Pour la phase 1, le maire a pris une décision du 13 juin 2023 (n° 2023-62) portant sur le marché public de travaux pour la mise en sécurité et les travaux d'urgence²⁵ au château. Un acte d'engagement valant cahier des clauses particulières, a été signé le 13 juin 2023 avec le titulaire du marché, la société T. basée à Champdieu (42), le maître d'œuvre étant la société S. Les travaux ont démarré le 12 juin 2023 pour une durée de trois semaines pour un montant de 267 961 € HT (321 553 € TTC).

Pour la phase 2, le maire a pris une décision le 10 août 2023 (n° 2023-88) pour le mur nord dont le risque d'effondrement menaçait une partie de la vieille ville en contrebas. Un acte d'engagement valant cahier des clauses particulières a été signé le 30 août 2023, avec le même titulaire du marché et le même maître d'œuvre. Les travaux ont démarré le 4 septembre 2023, pour un montant de 250 952 € HT (301 142 € TTC).

➤ **La réglementation : le caractère restrictif des critères de l'urgence impérieuse**

Le CCP prend en compte les circonstances exceptionnelles auxquelles les acheteurs peuvent être confrontés, dont l'urgence. L'article R. 2322-4 définit l'urgence impérieuse comme relevant de « *circonstances imprévisibles et extérieures, notamment les catastrophes technologiques ou naturelle* ». Lorsque les conditions de l'urgence impérieuse sont remplies, les acheteurs publics sont dispensés des formalités de publicité et de mise en concurrence²⁶.

²⁵ Marchés-sans-publicite-ni-mise-en-concurrence-prealable-2020.pdf (economie.gouv.fr) : fiche DAJ et l'urgence dans les contrats de la commande publique : fiche DAJ.

²⁶ Cf. articles R. 2122-1 du CCP pour les marchés classiques et R. 2322-4 pour les marchés de défense ou de sécurité.

D'interprétation stricte²⁷, l'urgence impérieuse est circonscrite aux phénomènes extérieurs, imprévisibles et irrésistibles pour l'acheteur²⁸, comme, par exemple, une catastrophe naturelle (tempête Xynthia en 2009, inondations ou séismes²⁹), la nécessité d'engager la recherche de victimes d'une catastrophe aérienne ou menaçant la sécurité des personnes³⁰ ou la survenance d'actes terroristes. Ces situations peuvent justifier une action immédiate.

Les acheteurs peuvent, par exemple, passer des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence pour, notamment, entreprendre la réfection des voies gravement endommagées³¹, consolider les ouvrages menaçant de s'effondrer, entreprendre des actions de secours aux personnes sinistrées (solutions d'hébergement provisoire, distribution de repas), rétablir le fonctionnement des réseaux³².

Le recours à l'urgence impérieuse doit être explicitement motivé. Les marchés passés pour ce motif doivent être limités aux prestations strictement nécessaires pour faire face au caractère impérieux de cette urgence³³. L'acheteur doit justifier son choix d'une telle procédure dans un rapport de présentation³⁴. La commune a transmis sur ce point deux délibérations de 2023 (numéros 62 et 88) correspondant aux phases 1 et 2.

En situation d'urgence, les mesures qui s'imposent doivent être prises dans les meilleurs délais. Toutefois, à mesure que la date des événements imprévisibles s'éloigne, la nécessité de réaliser des travaux ou de commander des prestations de services présente de moins en moins le caractère d'un cas d'« *urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles* »³⁵.

L'urgence impérieuse n'est pas établie pour les marchés visant, par exemple, à reconstruire des bâtiments publics effondrés, à assurer le relogement pérenne de sinistrés ou encore à réaliser de nouveaux ouvrages³⁶.

Le Conseil d'État a aussi considéré que l'urgence impérieuse n'est pas constituée quand la collectivité considère que le respect des procédures de droit commun entraînerait un retard qui lui serait préjudiciable³⁷.

La chambre constate en l'espèce que la situation qui a présidé à la mise en place des deux marchés constitue non pas une urgence impérieuse mais une simple urgence. Le maire a

²⁷ CJCE, 10 avril 2003, *Commission contre Allemagne*, Aff. C-20/01 et C-28/01, pt. 28.

²⁸ Rép. min. n° 87442, JOAN, 23 novembre 2010, p. 12827.

²⁹ CJUE, 20 juin 2013, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri contre Comune di Castelvechio Subequo et Comune di Barisciano*.

³⁰ CAA Marseille, 12 mars 2007, *Commune de Bollène*, n° 04MA00643.

³¹ CAA Marseille, 12 mars 2007, *Commune de Bollène*, n° 04MA00643.

³² Eau, chaleur, téléphone pour un hôpital (CE, 11 octobre 1985, *Compagnie générale de construction téléphonique*, n° 38788).

³³ Rép. min. n° 41036, JOAN du 27 mars 2000, p. 2025 ; voir également CJCE, 14 septembre 2004, *Commission contre République Italienne*, Aff. C-385/02, pts. 19 et 37.

³⁴ Article R. 2184-3 du code pour les marchés publics classiques et article R. 2384-3 du CCP pour les marchés publics de défense ou de sécurité.

³⁵ CE, Sect., 26 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie de la Réunion*, n° 117717.

³⁶ CE, 23 février 1990, *Commune de Morne-à-l'Eau*, n° 69588.

³⁷ CE, 8 janvier 1992, *Préfet, Commissaire de la République du département des Yvelines*, n° 85439.

en effet publiquement (magazine municipal de janvier 2024) justifié le choix de la procédure par l'« *installation du périmètre de sécurité, et [la] sécurisation des murs ouest et nord de la cour du château afin de permettre au concert de [Gautier] Capuçon d'avoir lieu à l'été 2023* »³⁸.

L'objectif de maintenir un concert à la date prévue n'est pas un motif impérieux. La commune aurait dû choisir une procédure comportant publicité et mise en concurrence.

4.3.2 La construction d'un parking et d'un mur de séparation pour l'implantation d'une pharmacie

La commune a passé un marché de travaux pour la construction d'un parking et d'un mur de séparation pour l'implantation d'une pharmacie sur la commune. Cette opération a donné lieu à deux marchés séparés passés sans publicité, de gré à gré, pour un montant total de 159 757 € HT soit 73 093 € HT pour le parking et 86 700 € HT pour le mur. Selon la commune, « *il s'agit de deux marchés distincts passés sous l'égide de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 dite loi ASAP dont l'article 142 permet la conclusion de marchés publics de travaux sans publicité ni mise en concurrence préalable pour répondre à un besoin inférieur à 100 k€ HT, lequel a été prolongé par le décret n° 2022-1683 jusqu'au 31 décembre 2024* ».

La chambre constate au contraire plusieurs irrégularités.

➤ Le non-respect de l'obligation de publicité préalable

En application de l'article R. 2121-5 du CCP, l'acheteur public doit prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une même opération pour déterminer la valeur estimative du besoin : « *il y a une opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ».

Or les travaux commandés entre février et mai 2023 concernent le parking destiné à la pharmacie ainsi qu'un mur séparant la pharmacie de l'entreprise voisine. Ils relèvent bien de la même opération.

De plus, pour les marchés publics de travaux d'un montant estimé à plus de 100 000 € HT, une publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales est obligatoire³⁹. La commune n'a procédé à aucune publicité.

➤ L'absence de formalisation des marchés

Conformément aux dispositions des articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du CCP, les marchés dont la valeur estimée est supérieure à 40 000 € HT sont conclus par écrit. Avant tout commencement d'exécution, les marchés doivent être notifiés à leurs attributaires (article R. 2182-5).

³⁸ Pages 9/20.

³⁹ Même si les deux opérations étaient distinctes, entre 40 000 € HT et 100 000 € HT, une publicité libre ou adaptée est obligatoire.

Or aucun acte d'engagement n'a été signé par les deux parties avant l'exécution des travaux. Le seul acte d'engagement figurant au dossier a été rédigé de façon rétroactive et ne concerne que le parking. De ce fait, les marchés ont été exécutés sans avoir été notifiés et donc sans fondement juridique.

Cette pratique est à proscrire, la rédaction de documents contractuels comportant des clauses précises est une garantie indispensable pour la sécurité juridique des marchés. La chambre invite la commune à respecter les dispositions du CCP en la matière pour éviter tout risque de contentieux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune ne s'est pas dotée des outils fondamentaux pour assurer le suivi de ses achats – et, par conséquent, respecter les seuils de formalisation – ou la traçabilité de ses marchés.

Des atteintes aux principes fondamentaux de la commande publique, en particulier en matière de publicité et de mise en concurrence, constituent des irrégularités et des défaillances de gestion. Elle s'est également dispensée de procédure formalisée pour des marchés qui y étaient pourtant soumis.

Plus globalement, la commune devra renforcer ses outils et procédures en matière de commande publique, en consolidant son service interne et en utilisant les ressources intercommunales en la matière.

5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La chambre a procédé à l'examen de la gestion budgétaire et comptable. Elle a notamment examiné les restes à réaliser, les amortissements, les cessions immobilières, les immobilisations et les rattachements, domaines qui n'appellent pas d'observations particulières.

5.1 La qualité de l'information financière

5.1.1 Les budgets de la commune

La commune a compté jusqu'à trois budgets : le budget principal de la commune et les budgets annexes « Régie transport scolaire La Voulte » et « Eaux La Voulte ». Les deux budgets annexes ont été clos respectivement les 18 juin 2019 et 31 mars 2020.

Tableau n° 9 : Les composantes du budget unique communal en 2023

En €	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
<i>Budget principal</i>	5 964 669	6 402 056

Source : comptes administratifs II-B1 & II-B2 - retraitement chambre régionale des comptes.

5.1.2 Le calendrier budgétaire

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. En l'espèce, les débats se sont toujours tenus dans les délais impartis, à savoir dans un délai inférieur à 60 jours (en dehors de l'année de renouvellement électoral, comme 2020).

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur :

- sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement ;
- les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ;
- la structure, la gestion et l'évolution de la dette.

Les ROB contiennent la plupart des informations réglementaires mais devraient être complétés par les engagements pluriannuels.

5.1.3 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière différents⁴⁰ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

Le site internet de la commune ne comprend pas de rubrique consacrée aux finances et l'accès aux documents financiers n'est possible qu'indirectement par les comptes-rendus des conseils municipaux.

Les informations financières pourraient donc être rendues plus accessibles, notamment par un point d'entrée unique pour accéder aux documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire), mais aussi aux taux des impositions communales et intercommunales et aux tarifs des services publics municipaux.

La commune publie les rapports annuels d'information produits à l'autorité concédante par les délégataires de service public (article R. 1411-8 du CGCT).

La chambre recommande à la commune de rendre accessibles sur son site internet les

⁴⁰ À savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (article L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (article L. 2121-12 du CGCT).

informations financières prévues par la loi.

Recommandation n° 5. : Rendre accessibles sur le site internet de la collectivité les informations financières conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

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

Les taux d'exécution budgétaire⁴¹ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

La réalisation doit être comparée, au minimum, à la prévision faite au stade du budget définitif.

Les prévisions budgétaires de la commune sont à améliorer. En effet, les taux d'exécution budgétaire sont faibles pour les dépenses de fonctionnement, en moyenne 86 %, compris entre 83 % et 89 % selon les exercices, soit entre 0,9 M€ et 1,1 M€ de sur-prévision. Les marges de manœuvre sont possibles sur les charges à caractère général (entre 10 % et 18 % du budget voté -16 % en moyenne), les charges de personnel et les charges de gestion courante (entre 6 % et 11 % du budget voté).

Pour ce qui concerne les recettes de fonctionnement, le taux moyen de réalisation sur la période est de 103 %, avec des taux compris entre 102 % et 107 %.

Les prévisions budgétaires de la commune sont perfectibles : le montant des crédits ouverts au budget primitif est imprécis, particulièrement en fonctionnement, et la commune doit fiabiliser les données soumises au vote du conseil municipal.

5.1.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

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

L'instruction budgétaire et comptable M14⁴² rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « *vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget* ». Elles revêtent une importance particulière car elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et des citoyens sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de toute collectivité.

⁴¹ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

⁴² Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

5.1.5.1 L'état de la dette

L'état de la dette retrace au compte administratif permet de connaître l'état précis des emprunts contractés (montant, durée, taux, niveau de risque). Il doit donner une image fidèle de l'endettement, information indispensable à toute décision préalable d'investissement. Les annexes A2.1 à A2.7 au BP et A2.1 à A2.9 au CA rendent ces données disponibles aux élus.

Tableau n° 10 : État de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Compte administratif					
1641 Emprunts en euros	4 390 423	3 830 452	5 133 882	4 433 186	4 011 964
165 Dépôts et cautionnement	0	0	0	0	0
Compte de gestion					
1641 Emprunts en euros	4 389 966	4 609 995	5 133 425	4 432 729	4 011 507
165 Dépôts et cautionnement	10 161	4 931	6 243	6 258	11 258
Différence	- 9 704	- 784 474	- 5 786	- 5 801	- 10 801

Source : comptes administratifs (état A2.2 – colonne restant dû au 31 décembre de l'année n) et comptes de gestion (colonne solde crédit).

La chambre relève une différence entre le compte de gestion et le compte administratif pour tous les exercices contrôlés. Le compte administratif ne fait apparaître aucune somme au compte 165 – Dépôts et cautionnement à l'inverse du compte de gestion.

La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public sur ce point. La commune précise que la compétence en matière d'eau de la commune a été transférée à la communauté d'agglomération par délibération du 16 décembre 2021, dont un emprunt de 780 000 €, ce qui représente l'énorme majorité de l'écart constaté en 2020.

Le comptable public indique vouloir se rapprocher de la commune pour corriger la discordance du compte.

5.1.5.2 Les états des engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements juridiques, susceptibles d'avoir une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité. Quatre états annexés les retracent :

- l'état annexe B1.1, qui présente les garanties d'emprunt accordées par la commune à des tiers ;
- l'état B1.2, qui permet de déterminer le ratio de l'encours garanti par la commune ;
- l'état B1.7, qui liste les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ;
- l'état B2.1, qui précise la situation des autorisations de programme et crédits de paiement.

Plusieurs anomalies ont été relevées dans les annexes au compte administratifs :

- l'état B1.2 permettant de déterminer le ratio de l'encours garanti par la commune n'est renseigné que depuis 2023 ;
- l'état B1.7 liste les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention mais n'en précise pas les montants (CA 2019 à 2023) ni la composition pour les prestations en nature (CA 2023) ;

L'attention de la collectivité est attirée sur l'importance de la présence des annexes et leur correct renseignement.

5.2 La fiabilité des comptes

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

5.2.1 La gestion patrimoniale

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire, en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Ces deux documents qui doivent correspondre présentent des écarts importants pour les valeurs de l'actif brut et net.

Cette situation, à laquelle il doit être remédié, traduit un échange d'informations non satisfaisant entre la commune et son comptable. La commune est invitée à se rapprocher du comptable public afin de procéder à une mise à jour de l'état de l'actif et de l'inventaire.

Tableau n° 11 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal

En €	2022
<i>État de l'actif brut</i>	51 777 605
<i>Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur</i>	46 811 414
Écart	4 966 191
<i>État de l'actif net</i>	47 794 872
<i>Valeur nette de l'inventaire de l'ordonnateur</i>	43 859 974
Écart	4 198 898

Source : comptable public et commune.

5.2.2 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

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

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré (exemple : en cas d'emprunts structurés).

La constitution de provisions dès connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

En 2019 et 2021, deux contentieux ont concerné des titres émis par la commune à l'encontre de la société de conseil K. pour des prestations de services. En décembre 2016, la société K. a déposé une requête de demande d'annulation du titre n° 799/2016 au tribunal administratif et en 2017, une autre requête a été déposée pour le titre n° 629/2017. Le tribunal a prononcé l'annulation des titres et a condamné la commune à verser la somme de 1 000 € au titre de dédommagement. En 2019, les annulations ont donné lieu à une émission de deux mandats (2368 et 2369) sur le compte 673 – titres annulés (sur exercice antérieurs) d'un montant total de 28 800 €.

En 2020, société K. a réitéré une requête pour deux titres émis en 2019. Le tribunal a rejeté sa demande et l'a condamnée au versement de 1 200 € au titre de dédommagement. Les deux titres exécutoires ont fait l'objet d'un mandat au compte 6542 - – créances irrécouvrables, d'un montant total de 28 800 € sur l'exercice 2021.

La chambre recommande à la commune de procéder aux provisionnements obligatoires dès l'ouverture de contentieux présentant un risque financier.

Recommandation n° 6. : Constituer des provisions pour risques et charges conformément à la réglementation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la majorité des documents budgétaires et financiers existent, leur renseignement fait parfois l'objet de manquements. C'est notamment le cas de l'état de la dette ou du suivi des subventions.

La tenue de l'inventaire est également lacunaire et implique que la commune, dans un premier temps, se rapproche de son comptable public mais aussi, dans un second temps, mette en place les outils de suivi et de gestion de son patrimoine.

L'information financière du citoyen doit aussi être améliorée.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

S'établissant à 6,3 M€ en 2023, les produits de gestion ont faiblement progressé de 0,8 % depuis 2019.

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
Produits de gestion	6 205 171	6 244 663	6 061 082	6 205 962	6 254 618	+ 0,8 %
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	1 947 342	1 958 921	1 434 754	1 449 925	1 708 786	- 12,3 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	505 664	536 512	475 241	611 232	554 625	+ 9,7 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	921 551	919 536	1 321 675	1 380 397	1 229 719	+ 33,4 %
<i>Dont fiscalité reversée</i>	2 830 614	2 829 694	2 829 413	2 764 409	2 761 488	- 2,4 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

➤ Le taux de la fiscalité

Les ressources fiscales propres baissent de près de 239 000 € sur la période. Elles atteignent 1,7 M€ en 2023.

Sur la période 2019 à 2020, le produit fiscal est stable avec une légère augmentation de 11 579 €.

En 2021, la réforme fiscale conduit à une baisse de la ressource fiscale propre de – 30,63 % qui est due à la baisse de moitié des bases industrielles (exonération par la loi).

L'évolution entre 2021 et 2023, avec une très forte hausse de + 18 % en 2023 par rapport à 2022 est liée à la revalorisation forfaitaire des bases (+ 7,2 % en 2023)⁴³ sans croissance des bases physiques. Cette augmentation de ressources fiscales est partiellement compensée par une baisse des allocations compensatrices et n'apporte pas de ressources supplémentaires conséquentes à la commune.

Les taux communaux d'imposition sont inchangés depuis 2019 à l'exception du taux de la taxe sur le foncier bâti (TFB) qui est passé de 17,98% à 36,76 %. Cette hausse liée à la réforme de la taxe d'habitation correspond à la reprise du taux départemental de TFB sans augmentation de la pression fiscale pour le contribuable vouldain.

Les taux appliqués par la commune sont inférieurs à la moyenne de la strate pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (- 5 points) et pour la taxe TFB (- 1 point) et supérieurs à la moyenne de la strate pour la taxe sur le foncier non bâti (+ 28,32 points).

Tableau n° 13 : Évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne de la strate 2022
<i>Taxe d'habitation</i>	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	14,68
<i>Taxe foncier bâti</i>	17,98	17,98	36,76	36,76	36,76	37,76	37,76
<i>Taxe foncier non bâti</i>	77,48	77,48	77,48	77,48	77,48	77,48	49,16

Source : États fiscaux

⁴³ L'autre partie de l'augmentation du produit fiscal n'est pas liée à une croissance des bases de la commune mais à une qualification différente de certaines bases industrielles (baisse des bases exonérées et de l'allocation compensatrice en 2023).

➤ Les produits des impôts locaux et compensations

De 2019 à 2022, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont passées de 6 708 000 € à 5 595 000 €, soit – 16,59 % (effet de la réduction par la loi de finances 2021 de la moitié des bases industrielles).

En 2021, la produit de la TFB était de 407 € par habitant contre 446 € pour la strate.

Comme prévu par les mécanismes de la réforme de la taxe d'habitation, la totalité de la perte de fiscalité (THRP) de la commune est couverte par la recette de substitution (part de la taxe sur le foncier bâti transférée du département) et l'application d'un coefficient de modulation (coefficient correcteur) applicable au produit total de taxe sur le foncier bâti (TFB) qui devrait être perçu par la commune.

Le coefficient correcteur a été conçu pour assurer dans chaque commune un équilibre entre les ressources perdues (produit de THRP sur la base du taux de taxe d'habitation voté en 2017 appliqué aux bases de l'année N) et les ressources gagnées (part de TFB départementale sur la base du taux fixé en 2020 par les départements). Cette redistribution, à l'échelle nationale, de l'impôt payé par les contribuables est dynamique car le taux du coefficient correcteur est corrélé à l'évolution des bases d'imposition.

La commune se trouve en « surcompensation », car le produit de la part de TFB départementale qu'elle reçoit est supérieur à la perte de produit de THRP. Un coefficient correcteur de 0,690482 est appliqué à son produit de fiscalité. À politique fiscale constante (sans changement de taux), la commune ne bénéficie qu'à 69 % de l'évolution de ses bases.

Tableau n° 14 : Évolution des bases fiscales

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe d'habitation résidences principales	4 879	5 023	/	/	/
Taxe d'habitation résidences secondaires	/	/	495	478	538
Taxe foncier bâti	6 708	6 857	5 493	5 595	6 433
Taxe foncier non bâti	31	31	31	32	34

Source : États fiscaux

➤ Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent environ 555 000 € en 2023, en augmentation de près de 9,7 % par rapport à 2019. La commune bénéficie par ailleurs de remboursement de frais en moyenne de 27,9 % par an entre 2019 (44 958 €) et 2022 (120 163 €). En 2019, la CAPCA lui a délégué la gestion de la zone industrielle Jean-Jaurès, de la zone artisanale La Vignasse et de deux zones d'activité industrielle pour un montant de 20 068 €. En 2022, la CAPCA a transféré à la commune la gestion des eaux pluviales (délibération et convention).

➤ Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont progressé de 33,4 %, principalement à la suite de l'augmentation de + 177,9 %, en 2021 par rapport à 2020, des participations de l'État. Cette croissance est due à la compensation de l'exonération de la moitié des bases foncières des

établissements industriels à partir de 2021⁴⁴. Le versement de la dotation globale de fonctionnement diminue, passant de 495 016 € à 439 851 € entre 2019 et 2023.

➤ La fiscalité reversée

Les recettes liées à la fiscalité reversée sont stables, pour un montant de plus de 2,7 M€ en 2023 réparti entre 2 214 131 € d'attribution de compensation perçue, 495 249 € de FNGIR et 52 108 € de fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité. La rigidité des ressources de fiscalité reversée et leur importance dans les produits de gestion de la commune (44,2 % du total) limitent fortement l'évolution des ressources de gestion.

Tableau n° 15 : Attribution de compensation brute

En €	2019	2020	2021	2022	2023	VAM
Attribution de compensation brute	2 277 425	2 277 425	2 277 425	2 214 131	2 214 131	- 0,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

6.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 2,3 %, en moyenne par an. Elles s'établissent à 5,43 M€ pour 2023, soit une hausse de 9,7 % depuis 2019.

La progression provient principalement, d'une part, de la hausse de 26,4 % des charges à caractère général, et, d'autre part, de l'augmentation de 26,7 % des autres charges de gestion.

Les charges de personnel constituent la plus grande part des dépenses de gestion (47,5 % en 2023). En 2023, la chambre constate une baisse de 6,4 % en raison du non-remplacement de départs d'agents. En 2022, elles représentaient 49 % des charges courantes, soit en dessous de la moyenne de la strate (54,10 % en 2022).

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
Charges de gestion	4 957 454	5 095 191	5 405 764	5 635 012	5 436 793	+ 9,7 %
Dont charges à caractère général	1 308 656	1 361 067	1 488 978	1 667 652	1 653 920	+ 26,4 %
Dont charges de personnel ⁴⁵	2 521 229	2 595 165	2 771 628	2 762 669	2 585 057	+ 2,5 %
Dont subventions de fonctionnement	777 587	769 216	733 052	813 491	754 346	- 3,0 %
Dont autres charges de gestion	349 982	369 743	412 106	391 199	443 469	+ 26,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

⁴⁴ Cette compensation est en forte baisse depuis 2021 passant de 515 570 € à 346 303 € en 2023, du fait d'une modification de l'évaluation fiscale du barrage exploité par la CNR (abandon de la méthode comptable qui permettait l'exonération de la moitié des bases et sa compensation).

➤ Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont progressé de 26,4 %, en raison principalement de la forte hausse des prix sur les marchés de l'énergie. Entre 2019 et 2023, les « frais de déplacements et missions » ont baissé de 73,7 %.

➤ Les charges de personnel

Les charges de personnel, charges sociales incluses, s'établissent à 2,58 M€ en 2023, en faible hausse de 2,5 % par rapport à 2019. Après une stabilisation entre 2021 et 2022, elles connaissent une forte baisse en 2023 (- 6,43 %).

La rémunération des personnels titulaires, qui représentent 84,6 % des effectifs en 2023, a diminué de façon continue (- 0,4 %) sur la période, prenant notamment en compte la hausse du point d'indice en 2022.

➤ Les subventions de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Variation simple
<i>Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	2 513 729	2 595 165	2 771 628	2 762 669	2 585 057	+ 2,8 %

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Les subventions de fonctionnement ont baissé de 0,8 % sur la période et de 3 % entre 2019 et 2023. Elles concernent essentiellement les subventions versées aux associations (- 12,9 % entre 2019 et 2023) chargées des activités sportives, « football club Rhône vallées », « Hand-ball Rhône-Eyrieux » et « la Voulte Rugby club » à la suite d'un nouveau mode de calcul mis en place par la municipalité en 2022. Les subventions versées aux établissements et services publics rattachés SPA (CCAS et MJC) ont augmenté de 17,9 % entre 2019 et 2023.

6.1.2 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

Les charges de gestion évoluent plus rapidement (+ 9,7 % entre 2019 et 2023) que les produits (+ 0,8 % sur la même période) et conduisent à une baisse de l'excédent brut de fonctionnement de 10 % par an, qui a atteint 818 000 € en 2023.

En pourcentage des produits de gestion, l'EBF n'atteint que 13,1 % en 2023. Le ratio prudentiel retenu par les juridictions financières est de 18 %, seuil en deçà duquel la situation financière est considérée comme fragile au regard de son niveau d'endettement relativement élevé (en comparaison des communes de même taille).

Tableau n° 17 : L'excédent brut de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évol. %
Produits de gestion	6 205 171	6 244 663	6 061 082	6 205 962	6 254 618	+ 0,2 %
Charges de gestion	4 957 454	5 095 191	5 405 764	5 635 012	5 436 793	+ 2,3 %
Excédent brut de fonctionnement	1 247 717	1 149 472	655 318	570 950	817 825	- 10,0 %
<i>En % des produits</i>	20,1 %	18,4 %	10,8 %	9,2 %	13,1 %	
<i>Ratio produits / charges</i>	1,22	1,25	1,12	1,10	1,15	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Après déduction du résultat financier et des charges et produits exceptionnels, la CAF brute permet d'évaluer la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement).

Le rapport entre la capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴⁶ et les produits de gestion (taux d'épargne brute) est en baisse régulière de 2019 à 2022 pour atteindre moins de 10 % avant de se redresser en 2023 grâce à baisse des charges de gestion à la suite de celle des charges de personnel.

Après déduction du remboursement en capital de la dette, l'autofinancement net s'élevait à 3 490 € en 2023 ce qui constitue un niveau risqué pour la commune. L'autofinancement a été de - 163 566 € en 2021 et de - 246 744 € en 2022.

Depuis 2021, l'intégralité de la CAF brute est consacrée au remboursement de l'annuité en capital de la dette⁴⁷, ce qui ne permet pas l'autofinancement des investissements.

Tableau n° 18 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évol. %
Excédent brut de fonctionnement	1 247 717	1 149 472	655 318	570 950	817 825	- 10,0 %
+ Résultat financier	- 152 341	- 147 951	- 135 139	- 119 045	- 99 448	- 10,1 %
+ Résultat exceptionnel	- 20 259	362	12 826	2 047	6 335	
= CAF brute	1 075 117	1 001 883	533 005	453 952	724 712	- 9,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,3 %	16,0 %	8,8 %	7,3 %	11,6 %	
- Annuité en capital de la dette	546 865	559 971	696 570	700 696	721 222	
= CAF nette ou disponible	528 251	441 911	- 163 566	- 246 744	3 490	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

⁴⁶ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

⁴⁷ En 2021 et 2022, ce remboursement de l'annuité de la dette a même excédé l'épargne brute entraînant une épargne nette négative.

6.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement sont élevées, particulièrement à compter de l'exercice 2021, en grande partie en lien avec l'acquisition des bâtiments Marel pour accueillir le centre de formation aux métiers du nucléaire (grand Carénage). La CAF nette n'étant pas suffisante pour financer ces dépenses d'équipement, la commune a recouru à l'emprunt pour un total de 2,5 M€.

Tableau n° 19 : Financement propre disponible

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	528 251	441 911	- 163 566	- 246 744	3 490	563 343
+ TLE et taxe d'aménagement	22 212	33 027	37 950	35 085	40 588	168 862
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	112 661	87 019	130 998	293 728	60 396	684 802
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	122 773	117 809	234 537	168 652	360 934	1 004 705
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	41 761	0	58 300	123 802	0	223 863
+ Produits de cession	0	6 500	20 220	1 329 000	16 725	1 372 445
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	299 407	244 355	482 005	1 950 268	478 642	3 454 677
Financement propre disponible (C+D)	827 658	686 266	318 439	1 703 524	482 132	4 018 019
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	165,6 %	85,9 %	10,2 %	455,7 %	30,7 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	499 868	799 137	3 125 000	373 843	1 569 616	6 367 463
- Autres dépenses d'investissement	64 966	487 500	33 865	6 301	38 912	631 544
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	262 824	- 206 868	- 2 900 789	1 227 854	- 1 216 633	- 2 833 612
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	240 825	0	2 000 000	0	300 000	2 540 825
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement	503 648	- 206 868	- 1 703 272	1 160 925	- 983 563	- 1 229 130

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

De 2019 à 2023, l'encours de dette est passé de 5,1 M€ à 4,1 M€, du fait des annuités en capital remboursées qui ont été supérieures aux nouveaux emprunts. En 2022, l'encours de dette représentait 954 € par habitant, contre 726 € pour la moyenne de la strate.

Si la commune consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette consolidée, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui

faudrait 5,8 ans pour se désendetter, ce qui la place en-deçà du seuil de 12 ans, considéré comme une alerte⁴⁸.

Tableau n° 20 : Endettement consolidé tous budgets

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	5 180 127	5 013 659	5 476 725	4 680 503	4 168 741
/ CAF brute consolidée tous budgets	1 104 945	1 001 883	533 005	453 952	724 712
= Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	4,7	5,0	10,3	10,3	5,8
/ CAF brute du budget principal	1 075 117	1 001 883	533 005	453 952	724 712
= Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	4,8	5,0	10,3	10,3	5,8
Intérêts des emprunts et dettes consolidés	153 121	147 951	135 139	119 045	99 448

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

L'encours de dette est composé de 15 prêts ne présentant pas de risques particuliers⁴⁹ :

- 13 emprunts à taux fixe pour un montant de 3,9 M€ ;
- 2 emprunts à taux révisable indexé sur EURIBOR 12 et Livret A :
 - un prêt, Euribor, auprès de la Caisse d'Épargne en 2003 pour 659 000 €. La dernière échéance est prévue en août 2024 ;
 - un prêt, taux révisable Livret A, d'un montant de 52 442,46 €, souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations en 1993. La fin des échéances est prévue en 2025.

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

Le fonds de roulement représente l'excédent des ressources permanentes sur les emplois permanents.

Le fonds de roulement était de 393 € par habitant au 31 décembre 2022 alors qu'il était de 453 € pour la moyenne de la strate. Son utilisation à hauteur de 1,23 M€ de 2019 à 2023 pour couvrir le besoin de financement l'a fortement réduit, à 1 M€ au 31 décembre 2023. La commune devra recourir à l'avenir à des modalités de financement plus pérennes de ses investissements par l'amélioration de son autofinancement.

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. Il a atteint 637 000 € en 2023, soit 42 jours de charges de fonctionnement, en baisse depuis 2019.

La commune a eu recours à une ligne de trésorerie seulement en 2022, pour 500 000 €.

⁴⁸ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁴⁹ L'ensemble des prêts est classé A1 (catégorie la moins risquée) selon la « charte Gissler » qui établit le niveau de risque par type d'emprunt.

Tableau n° 21 : Trésorerie

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	1 683 593	2 402 134	698 862	1 926 717	1 010 083
- Besoin en fonds de roulement global	- 909 387	421 234	- 197 898	1 179 534	372 666
= Trésorerie nette	2 592 979	1 980 901	896 760	747 183	637 418
en nombre de jours de charges courantes	185,2	137,9	59,1	47,4	42,0

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2019 à 2022 les charges de gestion de la commune ont augmenté plus fortement que les recettes de gestion, ce qui a entraîné une détérioration de l'EBF qui a atteint un faible niveau en 2022 (inférieur à 10 % des produits de gestion).

Malgré un désendettement de 500 000 € entre 2019 et 2022, l'épargne nette de la commune a été négative en 2021 et 2022. Seule une réduction sensible des charges de personnel en 2023 a permis de rétablir l'épargne nette, à un niveau légèrement positif, en 2023, mais sans pouvoir financer une partie substantielle des investissements.

Le recours au fonds de roulement à hauteur de 1,23 M€ depuis 2019 a réduit son niveau à 1 M€ (2023), ce qui ne permet pas de financer durablement les futurs investissements.

La situation financière de la commune apparaît fragile à la fin de l'année 2023 et nécessitera la poursuite des efforts en matière de limitation des charges de fonctionnement (charges de personnel notamment) afin de restaurer des capacités d'autofinancement des investissements.

ANNEXE

Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence	46
--	----

Annexe n° 1. Autorisations spéciales d'absence

Évènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence commune	Écart
<i>Naissance ou adoption</i>	3	3	0
<i>Mariage – PACS de l'agent</i>	5	5	0
<i>Mariage – PACS d'un enfant</i>	Néant	2	+ 2
<i>Mariage – Frère, sœur, parents, petits-enfants, belle-famille, tante, oncle, neveu, beau-fils, belle-fille, etc.</i>	Néant	2	+ 2
<i>Décès du conjoint</i>	3	5	+ 2
<i>Décès des parents</i>	3	3	0
<i>Décès de l'enfant</i>	12 ou 14+8*	5	- 7 ou - 9+8
<i>Décès du partenaire pacsé</i>	3	5	+ 2
<i>Décès des frère, sœur</i>	Néant	3	+ 3
<i>Décès des beaux-parents</i>	Néant	3	+ 3
<i>Décès des gendre ou belle-fille de l'agent</i>	Néant	2	+ 2
<i>Décès des grands-parents de l'agent ou de son conjoint ou PACSé, d'un beau-frère ou d'une belle-sœur de l'agent</i>	Néant	1	+ 1
<i>Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé</i>	3**	6	+ 3
<i>Maladie grave/intervention chirurgicale des parents et enfants de + de 16 ans</i>	3	Néant	- 3
<i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i>	6	2	- 4
<i>Dispense de formation (cumul d'emploi) : agent formateur au CNFPT</i>	Néant	Néant	Néant

Source : Commune et portail de la fonction publique

* 12 jours pour le décès d'un enfant ou 14 jours lorsque l'enfant est âgé de moins de vingt-cinq ans et quel que soit son âge si l'enfant décédé était lui-même parent ou en cas de décès d'une personne âgée de moins de vingt-cinq ans à sa charge effective et permanente. Les agents publics bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de 8 jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès. Article L622-2 du CGFP.

**maladie très grave pour les agents de l'État



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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