



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LÈVES
(Département d'Eure-et-Loir)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 avril 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation socio-économique	8
1.2 Présentation comptable	9
2 UNE QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE PERFECTIBLE	9
2.1 L'organisation administrative de la fonction financière	9
2.2 Des règles budgétaires non maîtrisées	10
2.2.1 Des erreurs dans la reprise anticipée des résultats notamment au niveau des restes à réaliser.	10
2.2.2 Des dépenses imprévues votées au-dessus du plafond légalement autorisé	10
2.2.3 Des prévisions budgétaires surestimées.....	10
2.3 Une information budgétaire perfectible	11
2.4 Des comptes dont l'indépendance des exercices est perfectible.....	11
2.4.1 L'absence d'indication du service fait en dépenses.....	11
2.4.2 Le rattachement des charges à l'exercice.....	12
2.4.3 Une comptabilité d'engagement lacunaire	12
2.5 Des restes à réaliser non fiables	13
2.6 Des opérations à classer ou à régulariser	13
2.6.1 Des immobilisations achevées mais non soldées.....	13
2.6.2 Un rattachement erroné de produits exceptionnels et une erreur d'imputation de charges	14
2.6.3 Des écritures de provisions à corriger.....	14
3 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE	15
3.1 Un autofinancement qui n'augmente réellement que depuis 2015	15
3.2 Un autofinancement qui demeure relativement faible	16
3.3 Des investissements difficiles à financer	17
3.4 Une dette qui a tendance à repartir à la hausse	17
4 DES MARGES DE MANŒUVRE LIMITEES.....	18
4.1 En matière de ressources.....	19
4.2 En matière de dépenses	20
4.2.1 Une rigidité structurelle très élevée	20
4.2.2 Une nécessaire recherche d'économies	20
4.3 Un équilibre bilanciel à reconstituer	22
4.4 La soutenabilité budgétaire des dépenses d'investissement envisagées	22
4.4.1 Les hypothèses retenues	23
4.4.2 Les résultats de la projection financière	23

5	LA GESTION DU PERSONNEL COMMUNAL	24
5.1	Des informations générales sur la gestion du personnel	24
5.1.1	Des annexes budgétaires absentes ou présentant d'importantes discordances internes.....	24
5.1.2	Des discordances internes concernant les rapports sur l'état de la collectivité	25
5.1.3	Des effectifs aux contours imprécis.....	27
5.2	Politique de gestion des emplois, des effectifs et des carrières	27
5.2.1	Une politique affichant des objectifs de réduction	27
5.2.2	Politique d'avancement de grade mise en place dans les différentes filières d'emploi ...	28
5.3	Éléments de la rémunération du personnel	28
5.3.1	Les montants de rémunérations des personnels	28
5.3.2	Le régime indemnitaire	29
5.3.3	Un régime indemnitaire à actualiser	30
5.4	Durée annuelle du travail, modalités relatives aux congés et absentéisme.....	31
5.4.1	L'aménagement et la réduction du temps de travail	31
5.4.2	L'ensemble des congés sont prévus par le règlement intérieur	31
5.4.3	La mise à jour du règlement intérieur	32
	ANNEXES	33

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de Lèves pour les exercices 2010 et suivants.

Traversée par l'Eure, Lèves est localisée au nord de Chartres dont elle est limitrophe. Membre de la communauté d'agglomération de Chartres métropole, la commune comptait 5 671 habitants en 2014. Située à proximité du plus grand centre urbain d'Eure-et-Loir, la commune continue de remplir sa vocation résidentielle, même si les inflexions récentes de la composition de ses ménages pourraient préfigurer une transformation de sa situation démographique et urbaine.

La commune de Lèves éprouve des difficultés à se doter des instruments nécessaires à une gestion rigoureuse de ses ressources.

Des imprécisions dans la tenue de sa comptabilité en droits constatés entachent de biais les montants des charges à rattacher à l'exercice et des restes à réaliser en investissement. D'autres écritures imprécises ont des conséquences sur la valorisation de son bilan (enregistrement des provisions et fonctionnement des comptes d'immobilisation). Enfin, en raison de l'imputation erronée de charges et de produits relevant d'une même opération sur deux exercices distincts, il a été nécessaire de retraiter les comptes pour disposer d'une image fidèle de sa situation financière, en particulier de l'évolution de sa capacité d'autofinancement. La chambre recommande la conclusion d'une convention de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable public afin d'améliorer la fiabilité des comptes de la commune.

Sa situation financière, fragile, se caractérise principalement par l'incapacité de la collectivité à dégager un autofinancement comparable à celui des communes de la même strate démographique. Bien qu'en légère hausse entre 2012 et 2016, il se situe encore à un niveau bas ce qui induit une grande sensibilité de l'encours de la dette aux programmes d'équipement que la commune entreprend de réaliser.

La municipalité s'est fixé pour objectif de revenir à des taux d'imposition comparables à ceux de 2000. Cela correspondrait à une baisse des taux d'imposition d'environ 5 %. Il lui faudra donc trouver d'autres marges de manœuvre que la fiscalité locale pour réaliser ses ambitions. Lèves entend faire baisser ses charges de gestion de façon à dégager un autofinancement brut égal à 10 % des recettes réelles de fonctionnement. Cet objectif reste néanmoins très en dessous de la moyenne des communes de la même strate démographique de la région Centre-Val de Loire (16,9 % en 2016). La collectivité a déjà exploité une partie des marges de manœuvre à sa disposition et celles qui demeurent mobilisables, tant en dépenses qu'en recettes de fonctionnement, sont réelles mais limitées.

De fait, il conviendrait que la commune s'assure chaque année du caractère financièrement soutenable de l'endettement avec lequel elle entend financer ses investissements. C'est la raison pour laquelle la chambre recommande de présenter, dans le cadre des débats d'orientation budgétaire, une prospective financière actualisée, s'appuyant sur un plan pluriannuel d'investissement qui facilitera la programmation des dépenses d'équipement et le pilotage des grands équilibres financiers.

La gestion des ressources humaines requiert une attention particulière de l'ordonnateur. Lèves n'est pas à même de recenser ses effectifs. Un certain nombre de compléments de rémunération sont versés aux agents municipaux sans base juridique. Des mesures irrégulières réduisent la durée du temps de travail en dessous de la durée légale. Ces constats appellent la mise en œuvre, sans délai, d'actions correctives.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Instaurer une comptabilité d'engagement comprenant l'intégralité des informations qui permettront à la collectivité de rattacher correctement les charges à l'exercice et de présenter des restes à réaliser exhaustifs ;

Recommandation n° 2 : Assurer un meilleur suivi patrimonial en opérant, notamment, le transfert des opérations achevées du compte des immobilisations en cours (23) aux comptes des immobilisations incorporelles (20) et corporelles (21), pour le cas échéant, constater l'amortissement ;

Recommandation n° 3 : Conclure une convention de partenariat avec le comptable assignataire pour renforcer le contrôle interne de la commune et garantir la fiabilité de ses comptes ;

Recommandation n° 4 : Présenter une prospective financière dans le cadre des débats d'orientation budgétaire appuyée d'un plan pluriannuel d'investissement ;

Recommandation n° 5 : Mettre en conformité l'annexe « état du personnel » par rapport à la maquette budgétaire de l'instruction budgétaire et comptable M14 ;

Recommandation n° 6 : Mettre en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ;

Recommandation n° 7 : Mettre le règlement intérieur en conformité avec la législation relative à la durée du temps de travail.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Lèves pour ce qui concerne les exercices 2010 et suivants en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 23 novembre 2015, adressée à M. Rémi Martial, maire, et M. Nicolas André, ancien ordonnateur. Les investigations ont porté plus particulièrement sur la fiabilité et la transparence de l'information financière, la situation financière, la soutenabilité budgétaire des dépenses d'investissement envisagées, ainsi que sur la gestion des ressources humaines de la commune.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu, séparément, le 18 octobre 2017 avec MM. Rémi Martial et Nicolas André.

Lors de sa séance du 30 novembre 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées aux ordonnateurs successifs le 21 décembre 2017.

Lors de sa séance du 17 avril 2018, la chambre a formulé des observations définitives qui font l'objet du présent rapport.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

Lèves est située dans le département d'Eure-et-Loir. Le centre-bourg se trouve à moins de trois kilomètres de la gare de Chartres. Elle compte 5 671 habitants (population municipale millésimée 2014¹) contre 5 248 en 2009².

La commune est membre de la communauté d'agglomération de Chartres. Elle fait partie des quatre communes à l'origine de la création du syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération chartreuse en 1948, lequel fut, tout d'abord, transformé en syndicat intercommunal de l'agglomération chartreuse (1967), puis en district (1993) avant d'acquiescer enfin le statut de communauté d'agglomération (2001). Depuis l'absorption de trois communautés de communes de sa périphérie et l'agrandissement de son périmètre à quinze communes isolées entre 2011 et 2016, Chartres Métropole compte quarante-six communes. Sa population est proche de 125 000 habitants, ce qui en fait la troisième agglomération la plus peuplée de la région Centre-Val de Loire.

1 Population municipale : 5 671 ; population comptée à part : 234 ; population totale : 5 905.

2 Population municipale : 5 248 ; population comptée à part : 209 ; population totale : 5 457.

1.1 Présentation socio-économique

La population lévoise est passée de 1 564 habitants en 1946 à 5 671 habitants en 2014. Cette expansion démographique s'est traduite par l'urbanisation d'une partie des espaces autrefois en bois ou cultivés.

Les résidences de Lèves sont constituées à 90 % de constructions postérieures à 1946 (environ un tiers sont contemporaines de la période 1971-1990). De ce fait, l'urbanisation de Lèves se caractérise par la prévalence d'un habitat individuel de densité moyenne (zones pavillonnaires) réparti en deux ensembles de taille comparable : l'un à l'ouest et l'autre au nord-est d'un centre-bourg qui concentre les équipements commerciaux de proximité. Plus de 70 % des résidences principales sont des maisons (dont 85 % contiennent trois pièces ou plus), mais cette proportion a tendance à diminuer depuis le recensement de 2008. En effet, depuis dix ans, les logements achevés en collectif sont presque aussi nombreux que les logements individuels.

La demande pour l'habitat collectif, dont les surfaces habitables sont généralement moindres, résulte de l'évolution à la baisse de la taille des ménages de la commune : 3,4 membres par résidence principale en 1968, 2,9 en 1990 et 2,4 en 2013. Les ménages formés de couples avec enfants représentent ainsi une part décroissante des habitants de Lèves au profit des autres catégories de ménages. La demande pour l'habitat collectif se traduit par une augmentation de la part des locataires qui, s'ils restent largement minoritaires, n'en progresse pas moins sensiblement (36,8 % des ménages en 2013, soit 2,3 % d'augmentation en cinq ans).

La population active représente 75,3 % de la tranche d'âge de 15 à 64 ans contre 71,5 % en France métropolitaine. Les catégories socio-professionnelles ouvriers, employés et professions intermédiaires sont surreprésentées à Lèves par rapport à la France métropolitaine, à l'inverse des cadres et professions intellectuelles. Plus de 90 % des actifs habitant à Lèves ont le statut de salariés et plus de 80 % d'entre eux sont en contrat à durée indéterminée ou titulaires de la fonction publique. De même, plus de 80 % ont un emploi dans une commune autre que leur commune de résidence. Cela explique le fort taux d'équipement automobile des ménages lévois (91,7 %).

La part des ménages fiscaux imposés en 2013 atteint 72,2 %. Ce taux est supérieur à ceux de la moyenne de France métropolitaine, lequel s'établit à 52 %, et du département d'Eure-et-Loir qui se situe à 61,6 %. Le revenu médian des ménages de Lèves (22 710 €) se situe 13 % au-dessus du niveau de vie médian de la population de France métropolitaine. Le taux de pauvreté est presque trois fois plus faible que la moyenne nationale : 5,5 % contre 14,1 %.

Ce panorama démographique dresse le portrait d'un territoire dont la population est relativement homogène : ce sont principalement des actifs et leurs familles, appartenant à la classe moyenne, titulaires d'un emploi stable hors de la commune et propriétaires de leur résidence principale.

Située à proximité du plus grand centre urbain du département d'Eure-et-Loir et peu touchée par la pauvreté, la commune de Lèves continue de remplir sa vocation résidentielle, même si les inflexions récentes de la composition de ses ménages pourraient préfigurer une transformation de la dynamique démographique et urbaine qui la caractérise depuis plus d'un demi-siècle.

La croissance démographique prévue par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération chartraine est de 8 % sur les dix ans à venir. Le programme local de l'habitat (PLH) préconisait la construction de 37 logements locatifs sociaux au titre du renouvellement urbain et 65 au titre de l'offre soit un total de 102 logements entre 2007 et 2012.

La commune doit envisager un développement modéré inscrit dans les objectifs du SCOT et du programme local de l'habitat (PLH) et permettant une diversification de l'offre en logements.

1.2 Présentation comptable

Les comptes de la commune de Lèves comprennent un budget principal et deux budgets annexes jusqu'en 2015 :

- 1- Le budget de l'« Espace Soutine » retrace les activités liées aux spectacles portés par la ville et aux locations de la salle de spectacle.
- 2- Le budget annexe des transports scolaires (M43) a été réintégré dans les comptes du budget principal à compter du 31 janvier 2016. Il concernait le ramassage scolaire, les transports dans le cadre des activités du temps scolaire et les trajets vers des activités périscolaires.

Selon le maire, le budget annexe « transports » a été supprimé, d'une part, en raison du coût excessif qu'aurait représenté la mise aux normes d'un des cars affectés au service et, d'autre part, du fait du départ à la retraite de l'un des chauffeurs.

2 UNE QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE PERFECTIBLE

La collectivité dispose de marges de progrès lui permettant d'améliorer la qualité de l'information budgétaire et comptable.

La tenue de la comptabilité en droits constatés montre des insuffisances qui ont des conséquences significatives sur la fiabilité de ses comptes. Elles ont entaché de biais notables les montants des charges à rattacher à l'exercice et des restes à réaliser en investissement. D'autres imprécisions ont eu des conséquences sur la valorisation de son bilan (enregistrement des provisions et fonctionnement des comptes d'immobilisation). Enfin, en raison de l'imputation erronée de charges et de produits exceptionnels en charges et produits courants, il a été nécessaire de retraiter certains éléments pour disposer d'une image fidèle de la situation financière de la collectivité, en particulier de l'évolution de sa capacité d'autofinancement.

2.1 L'organisation administrative de la fonction financière

La directrice générale des services assure le suivi et le contrôle du budget en lien avec l' élu en charges des finances. Une situation est faite avec l' élu tous les mois sur la consommation des crédits concernant les charges à caractère général et de personnel. Elle est assistée, à cette fin, par quatre collaborateurs représentant 2,3 équivalent temps plein (ETP).

Le cadre de la gestion financière municipale est sommaire. La commune n'a ni règlement financier ni guide des procédures. Il n'est pas élaboré de notes de cadrage, seules des réunions budgétaires sont programmées dans le cadre de l'élaboration du budget. Cependant,

en ce qui concerne les opérations de clôture des comptes, une note de service destinée à l'ensemble des chefs de service est transmise en novembre.

2.2 Des règles budgétaires non maîtrisées

2.2.1 Des erreurs dans la reprise anticipée des résultats notamment au niveau des restes à réaliser.

À l'occasion du contrôle budgétaire du budget primitif 2017, le préfet a relevé que le budget principal avait été voté avec une reprise anticipée partielle de résultats. Or, cette façon de procéder est contraire à l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « *le besoin de financement ou l'excédent de la section d'investissement (est) repris en totalité dès la plus proche décision budgétaire, suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant* ». La délibération en cause ne faisait apparaître aucune reprise au BP 2017 des restes à réaliser figurant au compte administratif 2016 excédentaires de 219 443,19 €. Incidemment, la chambre remarque que cette reprise erronée des résultats a entraîné un déséquilibre de la section d'investissement du budget. Le conseil municipal a procédé aux modifications demandées en adoptant une décision modificative.

Par ailleurs, alors que le compte administratif 2012 ne présentait aucun reste à réaliser, le budget primitif 2013 a repris de l'exercice précédent 219 436,85 € en dépenses d'investissement et 119 281,59 € en recettes. Les services de la commune n'expliquent pas cette absence de restes à réaliser au compte administratif 2012 si ce n'est par une « *erreur de manipulation du logiciel comptable* ».

Ces anomalies ont amené le conseil municipal à se prononcer à plusieurs reprises sur des documents budgétaires irréguliers.

2.2.2 Des dépenses imprévues votées au-dessus du plafond légalement autorisé

Aux termes de l'article L. 2322-1 du CGCT, le montant des crédits inscrits au titre des dépenses imprévues de l'exercice pour chacune des sections ne doit pas dépasser le plafond de 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. Une lettre d'observation de la préfecture a été adressée à la commune le 27 janvier 2016 lui indiquant que le montant de dépenses imprévues du budget principal primitif 2016 représentait 7,69 % des dépenses réelles de fonctionnement. Le conseil municipal a procédé aux modifications demandées par l'adoption d'une décision modificative.

2.2.3 Des prévisions budgétaires surestimées

En dépenses d'investissement, les prévisions budgétaires de la période ne sont exécutées qu'à 74 % en moyenne. Ce constat résulte d'une prévision budgétaire initiale et d'une capacité de réalisation des opérations insuffisantes qu'une programmation pluriannuelle des investissements serait susceptible de faire progresser.

Tableau n° 1 : Dépenses réelles d'investissement

	2012	2013	2014	2015	CA2016	cumul
<i>Budget Primitif</i>	1 448 973	1 585 952	1 493 959	1 083 181	2 260 241	
<i>Décision modificative</i>	18 838	10 400	-202 591	230 677	499 462	
Total prévisions	1 467 811	1 596 352	1 291 368	1 313 858	2 759 703	8 429 091
Dépenses nettes	1 092 293	1 226 321	1 158 791	688 853	2 078 164	6 244 422
<i>taux de réalisation</i>	74%	77%	90%	52%	75%	74%
<i>taux réalisation / BP</i>	75%	77%	78%	64%	92%	

Source : comptes de gestion et compte administratif 2016

Selon le maire, le faible taux de réalisation en 2015 s'explique par des investissements programmés par la précédente majorité et qui n'ont pas été réalisés par la nouvelle équipe. En faisant abstraction de l'année 2015, le taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement se situe à 78 %.

2.3 Une information budgétaire perfectible

Les informations financières essentielles de la commune ne sont pas en ligne sur son site Internet. La collectivité indique ne pas être en mesure de fournir ces éléments dont la publication est pourtant prévue par les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

2.4 Des comptes dont l'indépendance des exercices est perfectible

Les communes de 3 500 habitants et plus doivent rattacher à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait avant le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

2.4.1 L'absence d'indication du service fait en dépenses

Le rattachement des charges à l'exercice ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales, « *les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative* ». Aussi, il appartient à chaque ordonnateur de mettre en place une procédure permettant l'enregistrement dans la comptabilité d'engagement de la date du service fait, c'est-à-dire la date de livraison ou d'exécution de la prestation demandée.

Or, la commune n'enregistre pas la date du service fait dans sa comptabilité. Elle ne peut dès lors rattacher les charges correspondant à ces dépenses à l'exercice.

2.4.2 Le rattachement des charges à l'exercice

2.4.2.1 Un montant significatif de charges rattachées jusqu'en 2014

La différence entre les produits et les charges rattachées peut *a priori* être considérée comme peu significative tant que son influence sur le résultat demeure inférieure à 10 %, ce qui n'est pas le cas pour Lèves (cf. annexe 2, tableau n° 1).

2.4.2.2 Des charges qui ne sont plus rattachées depuis 2015

Depuis 2015, alors qu'elle continue à rattacher des produits à l'exercice, Lèves ne rattache plus de charges à caractère général (cf. annexe 2, tableau n° 2).

Pour expliquer cette discontinuité dans les méthodes, la commune a indiqué que les rattachements de charges étaient effectués par l'ancienne directrice générale des services. Selon la commune, « *La seule explication qui peut être apportée est l'absence d'engagement (qui) peut entraîner un suivi des dépenses insatisfaisant. De ce fait, il est probable que cela engendre également un suivi des crédits insatisfaisant et donc peut-être insuffisants* ». Cette réponse traduit une insuffisante attention à l'indépendance des exercices et à la procédure à mettre en œuvre pour en assurer le respect.

2.4.2.3 Une illustration des charges qui auraient dû être rattachées en 2015

Une extraction faite à partir des mandats et titres de la commune montre qu'au moins 18 964,55 € auraient dû être rattachés à l'exercice 2015 alors que, dans les faits, elle n'a rattaché aucune charge cette année-là. Interrogée à ce sujet, Lèves a indiqué que : « *D'après les éléments obtenus, il semble que des charges ont été désengagées par manque de crédit* ».

De surcroît, il y a lieu de souligner qu'aucun intérêt couru non échu (ICNE) n'est plus rattaché depuis le compte administratif 2013. Or, l'examen de l'état de la dette annexé aux comptes administratifs 2013 à 2016 démontre que certains emprunts contractés en cours d'année ont une périodicité annuelle de remboursement et devraient donc faire l'objet d'un rattachement des ICNE.

2.4.2.4 La procédure du rattachement des charges à l'exercice

L'utilisation du seul compte de « factures non parvenues », avec une évolution chaotique et une interruption depuis 2015 montre que les rattachements ne sont pas opérés selon une méthode constante (cf. annexe 2, tableau n°2).

La chambre relève que la méthode décrite par la commune n'est pas à même de garantir le rattachement des charges et des produits les plus significatifs à l'exercice. S'agissant des charges, elle ne repose pas sur la vérification de la réalité du service fait. Elle s'écarte sans justification recevable des dispositions prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 laquelle organise le rattachement à l'exercice concerné des charges et des produits résultant d'un fait générateur originaire de cet exercice et selon une méthode constante.

2.4.3 Une comptabilité d'engagement lacunaire

L'engagement est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Or, le taux d'engagement de la commune est

faible : dans le fichier des mandats de l'année 2016, il y a 8 369 dates d'émission de mandat contre 980 numéros d'engagement (11,7 %). Dans le fichier 2015 on trouve 7 468 dates de liquidation contre 977 engagements (13 %).

En ne retenant que les immobilisations (imputations à un compte de classe 2), le fichier de l'année 2016 comporte 201 dates d'émission de mandats contre 161 engagements, soit un taux d'engagement des dépenses de la section d'investissement de 80 %. En 2015, il était de 83 % avec 131 engagements contre 157 mandats émis.

Interrogée à ce sujet, la commune a indiqué ne pas effectuer systématiquement les engagements tout en considérant devoir rapidement apporter une solution à ce problème qui entache la sincérité des restes à réaliser. Le fait que de nombreux engagements juridiques vis-à-vis de tiers ne soient pas retracés dans la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur l'expose fortement au risque d'un afflux de factures dont les montants cumulés, supérieurs aux autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante, le conduiraient à en retarder le paiement.

2.5 Des restes à réaliser non fiables

Compte tenu de ces constatations, la chambre a vérifié la justification des restes à réaliser 2016. En matière de recettes, la commune a fourni toutes les pièces qui permettent de justifier un montant de 350 284,10 €. En revanche en matière de dépenses, les pièces fournies par la commune ne justifient qu'une partie des 130 840,91 € inscrits en restes à réaliser 2016. La commune n'a en effet pas fourni les pièces justificatives pour cinq des dépenses engagées non mandatées figurant dans l'état transmis à la préfecture, pour un total de 14 147,52 €.

En outre, la chambre a pu constater que certaines dépenses figurant dans les RAR auraient dû être rattachées à l'exercice 2016. Ainsi plusieurs factures sont datées du mois de décembre 2016 et ont donc dû en principe être émises lors du fait générateur de la livraison des biens ou de la prestation de service. Il s'agit de trois factures, représentant un total de 24 639,56 €.

Recommandation n° 1. Instaurer une comptabilité d'engagement comprenant l'intégralité des informations qui permettront à la collectivité de rattacher correctement les charges à l'exercice et de présenter des restes à réaliser exhaustifs.

2.6 Des opérations à classer ou à régulariser

Des contrôles de la fiabilité des comptes ont été entrepris en vue de détecter d'éventuels irrégularités susceptibles de brouiller l'analyse de la situation financière.

2.6.1 Des immobilisations achevées mais non soldées

La connaissance et le suivi du patrimoine constituent l'un des éléments principaux de la qualité de l'information financière. Les règles comptables prévoient que la livraison ou la mise en service d'une immobilisation se traduit par un changement d'imputation comptable (du compte 23 au compte 21), qui est le point de départ du suivi patrimonial et, le cas échéant, de la constatation de l'amortissement du bien.

Au vu des opérations comptabilisées, il apparaît que la commune ne procède pas au transfert des opérations achevées du compte 23 au compte 21. Compte tenu des immobilisations en cours comptabilisées en 2016, il faudrait à Lèves plus de 186 années pour les apurer. Par comparaison, ce ratio en 2016 n'est en moyenne que de 5,4 années pour l'ensemble des communes de la région Centre-Val de Loire.

Recommandation n° 2. Assurer un meilleur suivi patrimonial en opérant, notamment, le transfert des opérations achevées du compte des immobilisations en cours (23) aux comptes des immobilisations incorporelles (20) et corporelles (21), pour le cas échéant, constater l'amortissement.

2.6.2 Un rattachement erroné de produits exceptionnels et une erreur d'imputation de charges

En 2008, la commune a réceptionné les travaux relatifs à la construction d'un ensemble immobilier dit « pôle petite enfance ». Mais, en 2009, une première expertise est intervenue à la demande de la commune, concluant à des désordres structurels graves, impliquant la responsabilité des entreprises. En 2012, le tribunal administratif d'Orléans a décidé qu'une somme de 297 221 € en réparation des dommages qui affectent le pôle petite enfance serait versée à Lèves. Les travaux ont consisté à conforter les sols par injection de résine pour un montant de 197 110,37 €, réglés en 2013.

Or, puisque le paiement des travaux de réparation est intervenu l'année suivante, la recette perçue au titre de ce contentieux aurait dû être comptabilisée en produits constatés d'avance. Aussi, la chambre a décidé de retraiter ces éléments pour les besoins de son analyse financière, afin de disposer d'une image fidèle de la situation financière de la collectivité, concernant notamment l'évolution de sa capacité d'autofinancement.

En effet, ce contentieux a affecté deux exercices en majorant le résultat de l'exercice 2012 et minorant celui de 2013.

2.6.3 Des écritures de provisions à corriger

La commune a indiqué que les provisions avaient été constituées pour les litiges au pôle enfance. L'un portait – de nouveau – sur des infiltrations d'eau, le second, qui est toujours en cours, concerne le chauffage du restaurant scolaire.

Tout d'abord, il convient de signaler que les écritures d'enregistrement des provisions ne sont pas équilibrées, dans la mesure où seules les charges correspondant aux dotations aux provisions ont été comptabilisées pour un montant cumulé de 43 000 € entre 2012 et 2016, alors que la provision elle-même n'a pas été portée au passif du bilan. De même, concernant la reprise partielle de ces provisions, intervenue en 2015 et 2016, la moitié des écritures comptables a été omise puisque seuls les produits ont été enregistrés.

Enfin, le fondement juridique de la constitution de ces provisions paraît contestable car elles ont vocation à couvrir les sommes qui pourraient rester à la charge de la collectivité dans le cadre de litiges pour des malfaçons constatées à l'occasion de travaux sur ses bâtiments et dont la faute lui serait partiellement imputable. Les provisions ont donc été constituées dans le but de mettre en réserve des crédits destinés à compenser la moindre indemnisation de la

collectivité, alors qu'elle n'aurait eu le droit d'en enregistrer, au cas d'espèce, que s'il s'était agi pour elle d'indemniser un tiers.

Par conséquent, la commune devrait effectuer la reprise totale du reliquat des provisions constituées. Mais les écritures n'ayant pas été passées correctement, il serait préférable qu'elle aille au terme du schéma des écritures comptables avant d'entreprendre la reprise du reliquat de provisions (26 000 €).

En conclusion, la chambre invite la commune de Lèves à se doter de procédures de contrôle interne propres à garantir la fiabilité de ses comptes. Elle lui recommande de conclure une convention de partenariat avec le comptable assignataire, en vue de renforcer son contrôle de la tenue des comptes, en complément d'une meilleure structuration des services municipaux autour de cet enjeu.

Recommandation n° 3. Conclure une convention de partenariat avec le comptable assignataire pour renforcer le contrôle interne de la commune et garantir la fiabilité de ses comptes.

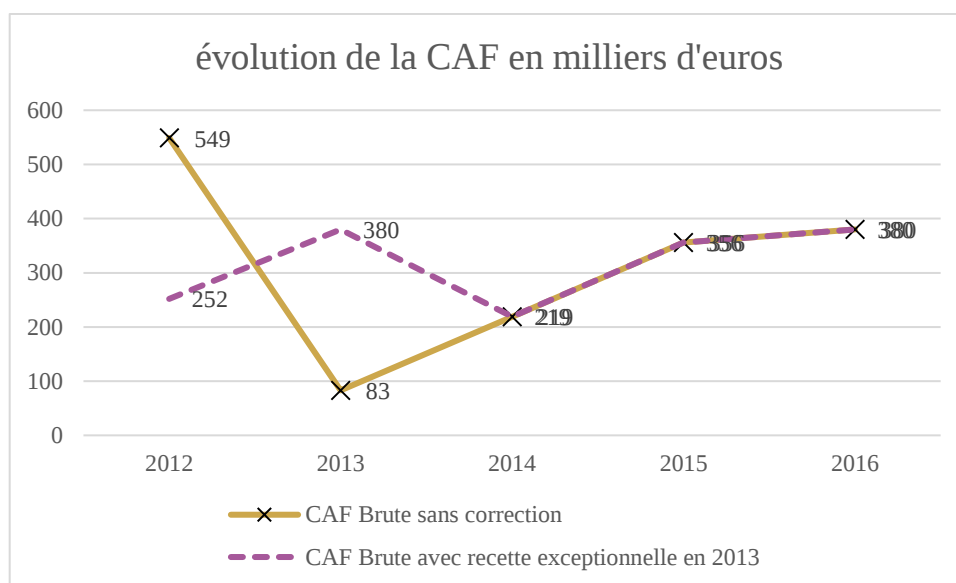
3 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE

Depuis 2015, les charges de Lèves connaissent une progression moins rapide que celle de ses produits. Cependant et malgré cette bonne dynamique, sa capacité d'autofinancement ne représente que 7,8 % de ses produits de gestion, même si elle s'améliore. Ainsi, en 2016, les dépenses d'équipement en cumul sur quatre ans ne sont couvertes que par seulement 37,1 % de ressources propres. La commune a eu recours très majoritairement à l'emprunt pour financer ses investissements et sa dette nécessitait ainsi plus de onze années d'autofinancement en 2016. Dans cette situation, la commune ne dégage pas assez d'autofinancement, depuis 2014, pour couvrir, en cumul sur quatre ans, le remboursement de sa dette.

3.1 Un autofinancement qui n'augmente réellement que depuis 2015

La chambre a effectué le retraitement de certains éléments comptables (voir *supra*) pour disposer d'une image fidèle de la situation financière de la collectivité, en particulier de l'évolution de sa capacité d'autofinancement.

Ce retraitement permet d'adopter un autre point de vue sur la forte décline de la capacité d'autofinancement (CAF) brute observée en 2013. En réalité, il s'avère que la CAF brute a augmenté en moyenne de 10,8 % en cinq ans, malgré un épisode de baisse en 2014, comme le montre le graphique suivant :

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute après retraitement des produits constatés d'avance

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

Après retraitement des données de 2013, il s'avère que la capacité de désendettement de la commune est en réalité de dix années et non pas de 46 ans, comme pouvaient le laisser supposer les comptes.

3.2 Un autofinancement qui demeure relativement faible

Malgré la diminution des charges de gestion sur les quatre dernières années (- 0,4 % en moyenne par an) et une bonne dynamique des produits de gestion qui ont augmenté de 1,7 % en moyenne par an, la CAF brute représentait moins de 8 % des produits de gestion en 2016. Ce ratio, même s'il progresse depuis 2015, reste relativement faible comparé à la moyenne des communes de la même strate de la région Centre-Val de Loire qui est de 15,5 %.

L'origine de cette situation réside dans la faiblesse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui, même s'il se reconstitue depuis 2015 (passant de 7,4 % des produits de gestion en 2014 à 10,5 % en 2016), reste insuffisant.

Malgré une bonne progression des produits qui ont évolué en moyenne depuis cinq ans plus vite que les charges (2,3 % contre 1,7 %), l'écart n'a pas été suffisant pour permettre à la collectivité de dégager un EBF en progression significative.

La commune présente, en matière de recettes et de dépenses de fonctionnement, des niveaux, par habitant, inférieurs aux moyennes de la strate (- 26 % et - 21 %), et donc mécaniquement un niveau d'EBF par habitant également en dessous de celui de la strate.

La démarche de la commune pour réaliser des investissements doit, selon le maire, être pragmatique et adaptée aux financements dont elle dispose. Son but serait de dégager de l'autofinancement de façon à hisser l'EBF à 10 % des recettes réelles de fonctionnement. Cependant et même si ce niveau a été atteint en 2016, il reste comparativement faible (16,9 % contre 17,3 % pour les communes de la région Centre-Val de Loire de 5 000 à 10 000 habitants).

La nouvelle municipalité a annoncé son objectif de réduction des charges de fonctionnement pour augmenter le financement des investissements, afin de rattraper le niveau moyen des communes de même taille.

3.3 Des investissements difficiles à financer

L'analyse de l'utilisation réelle des ressources mobilisables pour le financement de ses investissements a été faite sans retraitement des données comptables.

Même si les subventions d'investissement reçues par la commune représentent 21 % des dépenses d'équipement en cumul et se situent à un niveau légèrement supérieur à celui de la moyenne de la strate, son ratio du financement propre des dépenses d'équipement est faible. Compte tenu de son niveau d'autofinancement, ce ratio n'est que de 45 % en cumul sur les cinq dernières années. Il est de 18,4 % en 2016 tandis que pour l'ensemble des communes de la région, il est de 82,1 % et de 78,3 % pour celles dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants. Pour avoir un taux comparable à ce dernier en 2016, Lèves aurait dû dégager un niveau de CAF brute d'au moins 1,48 M€ soit 30 % de ses produits de gestion contre seulement 8 % réellement dégagés.

En 2016, les dépenses d'équipement passent de 0,4 M€ à plus de 1,8 M€ alors que, dans le même temps, les subventions d'investissement reçues chutent. Les dépenses d'équipement sont financées par seulement 18,4 % de ressources internes, la commune ayant eu recours à un emprunt de 1,5 M€ cette année-là.

En cumul sur cinq ans, les dépenses d'investissement ont été financées par emprunt à hauteur de 55 %. L'autofinancement net a été quasi-inexistant et a couvert moins de 1 % de ces dépenses. Et même si la CAF nette est positive depuis 2015, en cumul sur les quatre dernières années, l'autofinancement n'a pas permis à la commune de faire face au remboursement de son annuité en capital de la dette.

Le niveau des dépenses d'investissement de la commune est inférieur à celui des communes de même strate : 127 € par habitant à Lèves contre 415 € en 2015.

3.4 Une dette qui a tendance à repartir à la hausse

Pour couvrir le besoin de financement des investissements en l'absence d'une CAF nette suffisante, la commune a connu un ressaut de l'encours de sa dette qui est passé de 3,2 M€ en 2015 à 4,4 M€ en 2016 alors qu'entre 2012 et 2015, il avait globalement baissé de 3,7 M€ à 3,2 M€.

L'encours de la dette a ainsi augmenté d'1,2 M€ en 2016 et représente 11,6 années de CAF brute, tandis qu'il n'est que de cinq années pour l'ensemble des communes de la région Centre-Val de Loire et de 5,2 années pour celles de 5 000 à 10 000 habitants (cf. annexe 2, tableau n°3).

La situation financière de Lèves demeure donc fragile dans l'ensemble. Elle se caractérise principalement par sa difficulté à dégager un autofinancement comparable à celui des communes de la même strate démographique. Bien qu'en légère hausse sur la période comprise entre 2012 et 2016, il se situe encore à un niveau faible. De la faiblesse de l'autofinancement dégagé par la collectivité résulte une grande sensibilité de l'encours de sa dette aux programmes d'équipement qu'elle entreprend de réaliser.

La municipalité s'est fixé des objectifs sur trois critères cumulatifs afin de ne pas s'exposer à un risque de surendettement :

- Un seuil d'emprunt de 1,5 fois les recettes réelles (ce ratio est de 0,9 au 31 décembre 2016 par rapport aux produits de gestion) ;
- Une capacité de désendettement d'environ dix ans (elle est de 11,6 en 2016) ;
- Un autofinancement net toujours positif (il est positif depuis 2015).

Toutefois, la chambre regrette qu'il n'existe pas de document formalisant la stratégie financière de la collectivité et exprimant notamment la façon dont la municipalité entend s'y prendre pour atteindre ces objectifs.

En ce qui concerne le recours à de nouveaux emprunts, il conviendrait que Lèves s'assure chaque année du caractère financièrement soutenable de l'endettement avec lequel elle entend financer ses investissements.

Aussi la chambre lui recommande de présenter dans le cadre des débats d'orientation budgétaire, une prospective financière actualisée, s'appuyant sur un plan pluriannuel d'investissement. Ce dernier aurait pour fonction de faciliter la programmation des dépenses d'équipement et le pilotage des grands équilibres financiers. De plus, la chambre entend rappeler que l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu un renforcement du contenu du document que l'exécutif produit à l'appui du débat d'orientation budgétaire pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants. Dorénavant, il doit présenter à son assemblée délibérante un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure et la gestion de la dette.

Recommandation n° 4. Présenter une prospective financière dans le cadre des débats d'orientation budgétaire appuyée d'un plan pluriannuel d'investissement.

4 DES MARGES DE MANŒUVRE LIMITEES

La municipalité s'est fixé pour objectif de revenir à des taux d'imposition comparables à ceux de 2000. Cela correspondrait à une baisse des taux d'imposition d'environ 5 %. Il lui faudra donc trouver ailleurs les marges de manœuvre financières dont elle a besoin.

Lèves ambitionne également de faire baisser ses charges de gestion de façon à dégager un autofinancement brut égal à 10 % des recettes réelles de fonctionnement. Cet objectif reste largement en dessous de la moyenne des communes de la même strate démographique de la région Centre-Val de Loire. La collectivité a déjà exploité une partie des marges de manœuvre à sa disposition et celles qui demeurent mobilisables sont réelles mais limitées.

Différents indicateurs permettent de procéder à une évaluation des marges de manœuvre financières dont dispose la collectivité, que ce soit en matière de dépenses (économies) ou de ressources nouvelles (emprunt, fiscalité, etc.).

4.1 En matière de ressources

Avec 865 € par habitant³, le niveau des produits de fonctionnement de la commune se situe en dessous de la moyenne de la strate⁴ (1 174 € par habitant). Les niveaux des impôts locaux et celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en euros par habitant étant comparables à ceux de la strate, l'écart s'explique par des montants plus faibles de ressources d'exploitation et de fiscalité reversée (cf. annexe 2, tableau n°4).

Avec un potentiel financier⁵ inférieur de près de 30 % à celui de sa strate (cf. annexe 2, tableau n°5), Lèves se situe, avec des bases inférieures à la moyenne, parmi les communes les moins dotées. Conséquence de cette situation, la commune a adopté des taux d'imposition plus élevés que la moyenne, pour un niveau de recettes équivalent à la moyenne de la strate par habitant. Avec un effort fiscal⁶ de 1,43 contre 1,12 pour la strate de comparaison, le niveau de pression fiscale exercée ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre.

Le maire entend ramener les taux d'imposition directe à un niveau inférieur à ceux des communes de la même strate jusqu'à ce que Lèves retrouve les taux qu'elle avait en 2000 (cf. annexe 2, tableau n°6). Le conseil municipal a ainsi voté la baisse des taux en 2015, 2016 et 2017.

Même si les taux ont légèrement diminué en 2015, ils restent tout de même supérieurs aux moyennes de la strate :

Tableau n° 2 : Évolution des taux des impôts locaux et comparaison à la strate

<i>taux</i>	2014	2015	strate 2015	2016	strate 2016
<i>Taxe d'habitation</i>	16,96	16,81	14,71	16,73	14,98
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	33,11	32,78	20,99	32,62	21,07
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	39,28	38,89	58,52	38,70	56,13

Source : *collectivites-locales.gouv.fr*

Cette baisse des taux n'a pas diminué le produit des impôts locaux perçu par la commune (2,45 M€ contre 2,43 M€ en 2014), mais a contrecarré l'effet de l'augmentation des bases taxables : + 23 000 € en 2015 contre + 28 000 € en 2014.

³ Données 2015 disponibles sur le site *www.collectivites-locales.gouv.fr*.

⁴ Strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

⁵ Le potentiel financier permet de prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. En effet, à la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources fiscales (potentiel fiscal) s'ajoute les ressources tirées par ces collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière récurrente, et qui sont essentielles pour équilibrer leur budget.

⁶ L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »). Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce potentiel fiscal.

En 2015, les produits fiscaux de la commune ont augmenté de près de 4 % (cf. annexe 2, tableau n°7), soit 95 000 €, dont 35 000 € qui proviennent de l'instauration de la taxe sur la consommation finale d'électricité, 37 000 € de droits de mutation à titre onéreux, le reste s'expliquant par l'effet propre à la dynamique des bases fiscales.

4.2 En matière de dépenses

4.2.1 Une rigidité structurelle très élevée

Le rapport entre les charges structurelles, sommes des charges de personnel, contingentes et d'intérêts, et les produits de fonctionnement traduit les marges de manœuvre dont jouit la commune pour appliquer de nouvelles politiques.

Tableau n° 3 : Ratio de rigidité des charges structurelles

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Charges de personnel</i>	2 112	2 293	2 811	2 822	2 841	7,7%
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	152	148	150	147	141	2,0%
<i>autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	1,55	0,81	0,00	0,00	0,00	NC
<i>Total charges structurelles</i>	2 266	2 442	2 960	2 969	2 981	7,1%
<i>Produits de gestion</i>	4 444	4 626	4 957	4 983	4 874	2,3%
<i>Ratio de rigidité</i>	51,0%	52,8%	59,7%	59,6%	61,2%	

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

Depuis 2014, avec la hausse des charges de personnel à la suite notamment du transfert au budget principal du personnel du service des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) du CCAS, le ratio de rigidité de Lèves est en moyenne de 60 %. En outre, avec la baisse des produits de gestion, ce ratio connaît une nouvelle augmentation en 2016. À titre de comparaison, le ratio de rigidité pour l'ensemble des communes du ressort de la chambre est en moyenne de 51,5 %. Les seules charges de personnel représentent 58,3 % des produits de gestion en 2016 (contre 47,5 % en 2012) quand ce ratio n'est en moyenne que de 37 % pour l'ensemble des communes de la région Centre-Val de Loire. Cette situation traduit une prédominance des charges rigides et donne la mesure de l'étroitesse des marges de manœuvre dont dispose la commune.

4.2.2 Une nécessaire recherche d'économies

Depuis 2015, une recherche d'économies sur les charges à caractère général et sur la masse salariale est menée par la commune (cf. annexe 2, tableau n°8). La collectivité a engagé

une démarche d'externalisation du service de fabrication de repas et a pris de nombreuses mesures de maîtrise de ses dépenses.

Les subventions de fonctionnement ont constitué une variable d'ajustement en étant divisées par plus de deux, passant de 536 000 € en 2012 à 236 000 € en 2016. Cette baisse s'explique de manière générale par la diminution globale des subventions versées aux associations et celle versée au CCAS dont une fraction est la contrepartie de charges internalisées par la commune en 2016.

Le tableau suivant distingue les subventions versées aux établissements publics rattachés (budgets annexes), des subventions versées aux autres établissements publics et de celles versées aux personnes de droit privé. Il convient en effet de séparer les subventions qui ont un caractère rigide de celles qui sont flexibles.

Tableau n° 4 : Les subventions de fonctionnement par destination

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Subventions de fonctionnement</i>	536 087	499 223	441 751	362 200	235 920	-18,6%
<i>Dont subventions aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	473 562	435 686	376 000	306 000	180 000	-21,5%
<i>Dont subventions. aux personnes de droit privé</i>	62 455	63 537	65 751	56 200	55 920	-2,7%

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion

Interrogée sur la baisse de sa subvention au CCAS, la commune explique, d'une part, qu'il avait accumulé un fort excédent en 2014 et que, d'autre part, la gestion des accueils de loisirs, sortie du périmètre du CCAS, avait permis la suppression de postes de personnels administratifs dans cet établissement.

La commune a décidé de diminuer la subvention qu'elle verse au CCAS de 60 000 € en 2014, puis de 55 000 € en 2015 et de 35 000 € en 2016. Par voie de conséquence, le CCAS ne dégage plus d'autofinancement depuis 2015. Ce redimensionnement de la subvention du CCAS ne pourra pas être répété, étant donné sa situation financière.

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement du CCAS

<i>en milliers d' €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	-13	0	60	-25	-1	-52,4%
<i>= CAF brute</i>	-16	-5	55	-27	-2	-39,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	1,4%	-0,4%	5,8%	-3,1%	-0,2%	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

4.3 Un équilibre bilanciel à reconstituer

En 2016, pour faire face à une hausse de 1,4 M€ de dépenses d'équipement, la commune a dû lever un nouvel emprunt de 1,5 M€. Dans le même temps la commune a puisé dans ses réserves qui ne représentent en 2016 qu'à peine quinze jours de charges courantes contre plus de 63 en 2012.

Lèves ne pourrait puiser davantage dans ses réserves qu'au risque de dégrader ses délais de paiement. La chambre remarque que la combinaison d'une forte hausse du besoin en fonds et d'un effondrement du fonds de roulement a eu pour effet de dégrader fortement le niveau de la trésorerie de la commune, au point que celle-ci a dû recourir à une ligne de trésorerie en 2014 et 2015.

Tableau n° 6 : Le besoin en fonds de roulement

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
<i>Redevables et comptes rattachés</i>	73	84	156	204	141	132
<i>-Encours fournisseurs</i>	136	150	156	86	179	141
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-63	-66	-1	118	-38	-10
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-5,4	-5,3	0,0	9,3	-3,0	-1

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

En règle générale, le besoin en fonds de roulement (BFR) de gestion est négatif mais proche de zéro. Il peut être considéré normal entre - trois et + trois jours de charges courantes. De 2012 à 2016, il est en moyenne de moins d'une journée. Les restes à payer sont donc légèrement supérieurs aux restes à recouvrer. La commune présente en effet de bons délais globaux de paiement inférieurs à 22 jours en 2016.

L'absence d'intérêts moratoires, la poursuite des mandatements sur les comptes de charges en fin d'exercice et le nombre d'opérations comptabilisées durant la période complémentaire, peuvent être regardés comme des indices que la commune n'a pas omis de comptabiliser certaines factures en fin d'exercice.

4.4 La soutenabilité budgétaire des dépenses d'investissement envisagées

La chambre a réalisé une projection de la situation financière de la commune de façon à cerner le risque d'une insuffisance de financements propres au regard des dépenses d'équipement envisagées. Il s'agit de déterminer le niveau d'endettement nécessaire pour équilibrer le financement des investissements, une fois calculée la capacité d'autofinancement nette, et en dehors de tout recours au fonds de roulement.

Cette démarche ne prend pas en compte les économies que pourraient engendrer une éventuelle mutualisation décidée en application du schéma de mutualisation de Chartres Métropole, souhaitable par ailleurs.

4.4.1 Les hypothèses retenues

4.4.1.1 En section de fonctionnement

L'option a été prise de prolonger les tendances observées entre 2014 et 2016 pour déterminer les hypothèses d'évolution annuelle des produits et charges, sauf lorsque d'autres informations ont conduit à infléchir ou modifier ce parti pris.

4.4.1.2 En section d'investissement

Au cours de la période 2012-2016, les dépenses d'équipement nettes (c'est-à-dire hors subventions d'investissement) de Lèves ont atteint la somme cumulée de près de 4,7 M€, soit une moyenne annuelle d'environ 940 000 €. Le maire a annoncé son intention de porter l'investissement annuel à 1,4 M€ en moyenne pour les années 2017 à 2021, soit une augmentation de près de 50 % ce qui représente un total de 7 M€ sur cinq ans.

Le financement de ces investissements repose en partie sur des projets de cessions dont le montant total représente 1,625 M€. La commune a planifié la réalisation de ces cessions sur trois années : 225 000 € en 2017, 840 000 € en 2018 et 560 000 € en 2019 (cf. annexe 2, tableau n° 9).

Les subventions d'investissement reçues ont représenté en moyenne 20 % du montant des dépenses d'équipement nettes de Lèves entre 2012 et 2016. Il est fait l'hypothèse que ce taux moyen de subventionnement pourra être maintenu dans le futur.

La plupart des contrats d'emprunt ont été souscrits par la ville pour une durée de quinze ans. Les plus récents comportent des taux d'intérêt d'environ 2 %. Il est donc fait l'hypothèse que Lèves financera ses investissements au moyen d'emprunts présentant des caractéristiques similaires.

4.4.2 Les résultats de la projection financière

4.4.2.1 La capacité d'autofinancement

La combinaison des hypothèses de variation des charges et des produits de gestion débouche sur une projection caractérisée par une augmentation des produits (en progression de 1 % en moyenne annuelle) et une légère baisse des charges (- 0,1 %). En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) serait en progression de 8,6 % en moyenne annuelle.

En prenant en compte les intérêts des emprunts en cours et ceux des emprunts futurs, la capacité d'autofinancement (CAF) brute connaîtrait une amélioration de 12,1 % en moyenne annuelle (cf. annexe 2, tableau n°10).

La CAF nette, qui est égale à la CAF brute moins le remboursement en capital des emprunts, augmenterait de plus du double au cours de la période comprise entre 2017 et 2021.

4.4.2.2 Les dépenses d'équipement et leur financement

La municipalité envisage de réaliser un programme d'investissement de 7 M€ en cinq ans (2017-2021) dont la répartition serait la suivante : 1,7 M€ en 2018 et 2019 et 1,2 M€ les trois autres années. Selon l'ordonnateur, ces investissements n'engendreraient pas de charges futures.

Au cours de cette période, les dépenses d'équipement seraient financées par la CAF nette qui représenterait 0,85 M€ ; les subventions d'investissement (20 % des investissements TTC) à hauteur de 1,4 M€ ; les recettes du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de 1,255 M€ ; les recettes de cessions d'un montant de 1,625 M€ et les recettes de la taxe locale d'équipement (TLE) de 0,1 M€. L'ensemble de ces financements propres représenteraient la somme de 5,23 M€ (cf. annexe 2, tableau n°11).

4.4.2.3 Les emprunts nouveaux et la capacité de désendettement

Pour financer son programme d'investissement, la commune mobiliserait 1,4 M€ d'emprunts nouveaux de 2017 à 2021. Le recours à ces emprunts nouveaux n'empêcherait pas une baisse de l'encours de 93 000 € entre 2016 et 2021, d'environ 2 %.

La capacité de désendettement, qui exprime le temps qu'il faudrait théoriquement à une collectivité pour rembourser son encours de dette en y consacrant l'intégralité de sa CAF brute, serait améliorée, passant de 11,1 ans en 2016 à 6,6 ans en 2021. Le niveau de ce ratio se rapprocherait ainsi de la moyenne des communes de la même strate (cf. annexe 2, tableau n°12).

En revanche, si la collectivité ne parvenait pas à réaliser les recettes de cession qu'elle a prévues tout en maintenant son programme d'investissement, la situation à l'issue des cinq prochaines années serait beaucoup moins favorable. Il lui faudrait en effet remplacer 1,625 M€ de recettes par des emprunts, ce qui aurait pour conséquence d'augmenter les intérêts d'emprunts et provoquerait donc une moindre progression de la CAF brute. Le capital à rembourser augmenterait également, il en résulterait une remontée très lente de la CAF nette. En 2021, le ratio de désendettement de la commune, en se situant à une valeur de 9,5 ans, même en étant moins élevé qu'il ne l'a été en 2016, demeurerait à un niveau préoccupant.

Quoi qu'il en soit, la prudence devrait commander à la commune de Lèves de n'entreprendre la réalisation de ses investissements qu'à condition de savoir ses plans de financements assurés. Cela impliquera, notamment, d'avoir concrétisé les cessions immobilières préalablement au lancement des opérations d'investissement envisagées.

5 LA GESTION DU PERSONNEL COMMUNAL

5.1 Des informations générales sur la gestion du personnel

5.1.1 Des annexes budgétaires absentes ou présentant d'importantes discordances internes

Les données sur l'état du personnel sont absentes des annexes du budget principal jusqu'au compte administratif 2013 et au budget primitif 2014. Concernant le budget annexe transports, ces données ont été fournies à partir du compte administratif 2014 et du budget primitif de 2014. Par contre, elles ont toujours fait défaut au budget annexe « Soutine ».

Dans l'annexe jointe au budget principal, pour les comptes administratifs de 2013 à 2015 et les budgets primitifs de 2014 à 2016, les effectifs pourvus sont supérieurs aux emplois budgétaires, ce qui soulève un doute sérieux sur la fiabilité des informations retracées (lorsqu'elles existent) dans les états du personnel annexés aux documents budgétaires.

S'agissant des effectifs pourvus (budget principal), le budget primitif 2017 recense 66,51 ETP d'agents titulaires, mais aucun agent non titulaire. Cette situation semble en contradiction avec les données des budgets précédents. Pour mémoire, les budgets primitifs des exercices 2014 à 2016 enregistrent respectivement, parmi les effectifs pourvus, 24,2 et 15 agents non titulaires.

Les tableaux exposant l'état du personnel dont la production en annexe budgétaire est rendue obligatoire par l'instruction budgétaire et comptable M14, n'ont pas pu être rapprochés des délibérations portant création ou suppression des postes budgétaires. Le fait que les effectifs pourvus soient supérieurs aux emplois budgétaires retracés dans ces tableaux dénote, à tout le moins, un manque de suivi des effectifs pouvant se traduire dans les faits par un dépassement du plafond des emplois autorisés occasionné par des embauches effectuées en l'absence de support budgétaire prévu par l'assemblée délibérante. Aussi, la chambre recommande à la commune de mettre en conformité l'annexe consacrée à l'état du personnel à la maquette budgétaire de la M14.

Recommandation n° 5. Mettre en conformité l'annexe « état du personnel » par rapport à la maquette budgétaire de l'instruction budgétaire et comptable M14.

5.1.2 Des discordances internes concernant les rapports sur l'état de la collectivité

Le rapport sur l'état de la collectivité (REC) est prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il mentionne les moyens budgétaires et en personnel dont elle dispose. Il dresse notamment un bilan des recrutements et des avancements et des actions de formation.

Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 prescrit que « *L'autorité territoriale présente, avant le 30 juin de chaque année paire, à chaque comité technique paritaire placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité.* » Ce décret précise que « *le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédant celle de sa présentation. Il porte sur la totalité de cette année impaire.* »

Les informations figurant aux REC de la commune présentent des discordances, d'une part, sur le plan interne en ce qui concerne les exercices 2013 et 2015, et d'autre part, avec le compte administratif pour ce qui concerne l'année 2015.

5.1.2.1 Évolution des effectifs au 31 décembre

De 2011 à 2015, les effectifs sur emploi permanent ont tendance à diminuer, et les effectifs sur emploi non permanent, à augmenter. Globalement, les effectifs progressent légèrement au cours de la période.

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs (1)

<i>Indicateur</i>	<i>Libellé</i>	REC 2011	REC 2013	REC 2015
1.1.1.	Nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31 décembre	65	69	70
1.2.1.	Nombre d'agents non titulaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31 décembre	18	13	11
	Effectifs au 31 décembre sur emploi permanent	83	82	81
1.3.1.	Autres personnels, non titulaires, sur emploi non permanent au 31 décembre	7	7	11
	Effectifs au 31 décembre	90	89	92

Source : Indicateurs des REC 1.1.1., 1.2.1., 1.3.1.

Le constat ci-dessus est cependant à prendre avec précaution. En effet, d'après les REC, les chiffres du tableau ci-dessus ne correspondent pas, sauf en 2011, aux chiffres de l'onglet « effectifs ».

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs (2)

	REC 2011	REC 2013	Écart tab.54	REC 2015	Écart tab.54
<i>Nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31 décembre</i>	65	69		74	+ 4
<i>Nombre d'agents non titulaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31 décembre</i>	18	14	+1	14	+ 3
<i>Effectifs au 31 décembre sur emploi permanent</i>	83	83	+ 1	88	+ 7
<i>Autres personnels, non titulaires, sur emploi non permanent au 31 décembre</i>	7	6	- 1	10	- 1
<i>Effectifs au 31 décembre</i>	90	89	0	98	+ 6

Source : chiffres de l'onglet « effectifs » des REC

5.1.2.2 Des discordances sur les montants des rémunérations entre les REC et les comptes administratifs du budget principal

Les montants de rémunérations, primes et indemnités des agents titulaires diffèrent selon les rapports sur l'état de la collectivité et les comptes administratifs. Ce constat vaut également pour les agents non titulaires.

En outre, le total des rémunérations des agents titulaires et non titulaires diffère selon les rapports sur l'état de la collectivité et les comptes administratifs. Ce constat vaut également pour le total des primes et indemnités (cf. annexe 2, tableaux n°13 et 14).

5.1.3 Des effectifs aux contours imprécis

En 2015, nonobstant le fait que les effectifs diffèrent entre les indicateurs 1.1.1, 1.2.1, 1.3.1 et l'onglet « effectifs » du REC, ils s'écartent également, en ce qui concerne les personnels titulaires, des effectifs recensés au compte administratif. Ils ne peuvent pas en outre être comparés, pour ce qui concerne les agents non titulaires, aux personnels du compte administratif. Il est en effet difficile d'identifier ces derniers au compte administratif car ils sont recensés dans l'un ou l'autre, ou bien dans les deux tableaux intitulés « État du personnel au 31 décembre 2015 » et « Agents non titulaires en fonction au 31 décembre 2015 ».

Tableau n° 9 : Effectifs au 31 décembre 2015

<i>Document de la commune</i>	Nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31/12/2015	Nombre d'agents non titulaires occupant un emploi permanent rémunérés au 31/12/2015	Autres personnels, non titulaires, sur emploi non permanent au 31/12/2015	Total effectifs
<i>REC (indicateurs 1.1.1., 1.2.1., 1.3.1.)</i>	70	11	11	90
<i>REC (onglet « effectifs »)</i>	74	14	10	98
<i>État du personnel Compte administratif 2015</i>	76	16		92

Source : REC 2015 et compte administratif 2015

5.2 Politique de gestion des emplois, des effectifs et des carrières

5.2.1 Une politique affichant des objectifs de réduction

À chaque vacance de poste, la commune précise étudier les solutions de mutualisation de personnel et de locaux. Les objectifs politiques sont, d'après l'ordonnateur, de réduire la masse salariale et de trouver la solution la plus économique possible. Pour autant, la commune déclare vouloir faire des économies sur l'ensemble des postes budgétaires et non pas seulement sur le personnel.

L'ordonnateur indique qu'il procède à une étude préalable avant chaque modification affectant le personnel. Il déclare s'interroger, lors de chaque départ de personnel, sur les suites qu'il convient d'y donner. Néanmoins, aucune des études que la commune dit avoir effectuées n'a pu être produite.

Cependant, les suites à donner aux mouvements de personnels sont esquissées, sous un angle général, dans les débats d'orientation budgétaire (DOB) de 2015 à 2017.

D'après le DOB de 2015, en ce qui concerne les charges de personnel, il convient de « promouvoir le personnel qui le mérite et se poser la question du remplacement des départs. Pour 2015, il est prévu une diminution des effectifs de 1,5 ETP ». Selon le DOB de 2016, « Un effort de productivité et d'organisation du travail amènera à ne pas remplacer tous les départs en retraite sur les prochaines années. » D'après le DOB de 2017, « les charges de personnel suivent deux orientations complémentaires ; la première est de ne pas remplacer systématiquement les départs en retraite, la seconde est de développer les compétences et de

promouvoir les personnes. C'est l'application d'un principe déjà énoncé « avoir moins de personnel et mieux le rémunérer » ... Un effort important sur l'organisation du travail doit être mené pour absorber les diminutions d'effectifs, car les charges de personnel représentent 60 % des dépenses réelles et il est indispensable non seulement de ne pas dépasser ce niveau, mais surtout de préparer sa décrue. »

Néanmoins, la commune cherche à faire baisser ses charges de personnel, notamment en confiant la confection des repas des cantines scolaires à Chartres Métropole qui construit actuellement un nouvel équipement à destination des écoles et de l'hôpital de Chartres. Dans ce cadre, Lèves envisage de se séparer des agents de restauration scolaire, soit cinq agents, dont trois cuisiniers et deux préparateurs au froid (pour la fabrication des repas). Ces agents ne seraient pas remplacés.

5.2.2 Politique d'avancement de grade mise en place dans les différentes filières d'emploi

Depuis la loi du 19 février 2007, l'avancement de grade n'est plus lié à des quotas fixés par les statuts particuliers, mais il appartient à l'assemblée délibérante de déterminer le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois pouvant être promu.

Par délibération du 11 avril 2007, le conseil municipal a - après avis du comité technique paritaire - approuvé, d'une part, le principe d'un taux de promotion fixé à 100 % pour tous les cadres des différents cadres d'emplois, et d'autre part, le principe selon lequel les agents promouvables seraient inscrits aux tableaux d'avancement de grade compte tenu des fonctions occupées et de la manière d'exercer ces fonctions. Les délibérations fixant les taux de promotion d'avancement de grade doivent faire l'objet d'une évaluation périodique afin d'être adaptées à l'évolution de l'organisation des services.

Depuis 2012, les délibérations rappellent qu'« *un agent peut passer au grade supérieur s'il remplit certaines conditions d'ancienneté et/ou a réussi un examen professionnel. Cet avancement n'est pas automatique* ».

La chambre observe que la politique d'avancement, qui passe par la détermination des ratios par le conseil municipal, a des implications directes sur les charges de personnel en entretenant de façon durable une dynamique des rémunérations des fonctionnaires. En ne procédant pas régulièrement à un examen des ratios d'avancement des agents de la commune, le conseil municipal se prive d'un moyen susceptible de lui procurer des marges de manœuvre en vue de modérer la progression de la masse salariale.

5.3 Éléments de la rémunération du personnel

5.3.1 Les montants de rémunérations des personnels

De 2010 à 2016, les montants de rémunérations (hors charges sociales) ont augmenté, toutes catégories de personnels confondues, de 4,55 % en moyenne annuelle. Les primes et indemnités ont progressé plus vite que les rémunérations, de 5,89 % en moyenne annuelle pour l'ensemble des personnels. Elles représentent 12,25 % des rémunérations en 2016 contre 11,46 % en 2010. Globalement, au cours de la période, les montants de rémunérations (hors charges sociales), primes et indemnités ont progressé, toutes catégories de personnels confondues, de 4,71 % en moyenne annuelle.

Les montants de charges sociales ont cru à un rythme supérieur, de 5,71 % en moyenne par an. Dans ces conditions, l'ensemble des charges de personnel (y compris les charges sociales) ont progressé en moyenne de 5,02 % par an. Il y a lieu de rappeler qu'au cours de cette période, la commune a repris en gestion directe certaines activités du CCAS et les effectifs correspondants.

5.3.2 Le régime indemnitaire

Par délibération n° 67/10 du 15 novembre 2010, le conseil municipal a modifié le régime indemnitaire en tenant compte des changements intervenus pour les agents de catégories A, B et C.

5.3.2.1 Des heures supplémentaires non autorisées par le conseil municipal pour les agents des plusieurs filières.

D'après les indicateurs 3.4.3 ou 3.6 du REC, le nombre total d'heures supplémentaires décroît de façon significative entre 2011 et 2015 (cf. annexe 2, tableau n°15).

Par délibération n° 67/10 du 15 novembre 2010, le conseil municipal a modifié le tableau du régime indemnitaire en autorisant le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) aux rédacteurs, adjoints administratifs, agents de maîtrise et assistants spécialisés des écoles maternelles.

Or, en 2014, un technicien principal de 2^e classe jusqu'en juillet 2014 (indice net majoré 491), a perçu des IHTS pour un montant total de 303,96 €. De plus, à compter du mois d'août 2014, il a perçu en 2015 des IHTS pour la somme de 221,03 €.

5.3.2.2 L'instauration en 2014 d'une prime « médaille » n'ayant pas de caractère légal ou réglementaire

En janvier 2014, un agent de maîtrise principal et un technicien principal de 2^e classe ont perçu chacun une prime « médaille » de 185 €.

Or, en application du principe selon lequel le versement d'une indemnité ne peut intervenir que si un texte législatif ou réglementaire le prévoit expressément, aucune indemnité ou prime ne peut être associée à l'attribution de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale car le décret du 22 juillet 1987 portant création de la médaille d'honneur régionale, départementale et communale n'a pas prévu l'attribution d'une indemnité pour les bénéficiaires de cette décoration.

5.3.2.3 L'instauration en 1986 d'une prime annuelle n'ayant pas de caractère légal

Par délibération du 18 juin 1986, le conseil municipal a décidé, en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, de verser directement au personnel communal la prime annuelle qui lui était attribuée depuis 1978 par le comité des œuvres sociales lui-même subventionné par la commune.

Cependant, la commune n'a pas été en mesure d'apporter la preuve de l'existence d'une délibération antérieure à 1984 instituant expressément une prime annuelle en faveur des agents, qui est une condition nécessaire au versement.

Par ailleurs, si les revalorisations et les modifications des conditions d'attribution des avantages collectivement acquis sont possibles, elles doivent être fondées sur une disposition constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui ait été prévu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ⁷. La revalorisation annuelle d'une prime de fin d'année n'est légale que si cette revalorisation constitue, comme la prime elle-même, un avantage acquis au profit des agents, et donc, qui doit avoir été instituée avant la loi du 26 janvier 1984 ⁸.

Or, le conseil municipal a, en ce qui concerne la prime annuelle, adopté successivement trois délibérations en 1986, 1992 et 2001. Si la délibération de 1986 semble avoir maintenu un avantage acquis, tel ne paraît pas être le cas de la délibération de 1992 qui fixe de nouvelles conditions d'attribution de la prime annuelle. Pour sa part, la délibération de 2001, en ayant décidé d'ajouter le calcul opéré dans la délibération adoptée en 1986 à celui de la délibération prise en 1992, a créé un nouvel avantage au profit des agents, contraire à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Il y a lieu de souligner que le versement de la prime de fin d'année, bien qu'étant une pratique ancrée depuis des décennies dans les usages de la collectivité, est dénuée de base juridique.

5.3.3 Un régime indemnitaire à actualiser

La commune indique pour l'heure vouloir mettre en place un nouveau régime indemnitaire. Elle déclare que « *l'objectif politique est d'instituer une prime aux objectifs (telle que le prévoit le texte) et d'harmoniser le régime indemnitaire, du moins en ce qui concerne la part fixe* ».

La chambre recommande à la commune de veiller à ne verser à ses agents de compléments de rémunération que lorsqu'ils reposent sur une base légale et l'invite à profiter de la refonte du régime indemnitaire qu'elle ambitionne d'entreprendre, pour donner une base légale à toutes les primes qu'elle distribue. L'extension récente du régime tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel à la fonction publique territoriale pourrait être mis à profit pour faire disparaître les irrégularités relevées et atteindre les objectifs qu'elle annonce poursuivre.

Recommandation n° 6. Mettre en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

⁷ Conseil d'État, 2 octobre 1992, req. n° 92692.

⁸ Conseil d'État, 15 février 1995, req. n° 121429.

5.4 Durée annuelle du travail, modalités relatives aux congés et absentéisme

5.4.1 L'aménagement et la réduction du temps de travail

Le conseil municipal a décidé d'instituer l'aménagement et la réduction du temps de travail pour les agents de la commune à compter du 1^{er} janvier 2002. Trois délibérations ont été adoptées dans ce cadre les 19 décembre 2001, 24 janvier 2002 et 19 mars 2003.

Le décompte du temps de travail est réalisé sur l'année civile, la durée annuelle ne pouvant excéder 1 600 heures (sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être accomplies par les agents dans les limites de la réglementation en vigueur). Pour rappel, le temps de travail des fonctionnaires devrait être égal à 1 607 heures.

Les agents pouvant bénéficier de l'aménagement et de la réduction du temps de travail sont les fonctionnaires titulaires ou stagiaires ainsi que les agents non titulaires, employés à temps complet ou non complet, la rémunération des agents à temps non complet étant calculée en 35^{es} au lieu des 39^{es} préalablement établis.

Le travail est organisé par cycles. Les services administratifs doivent travailler *a minima* durant les horaires d'ouverture au public, durant 37 heures par semaine. Pour leur part, les services techniques doivent travailler en équipe en étant présents du lundi au jeudi pendant huit heures et le vendredi durant sept heures, soit au total 39 heures par semaine.

5.4.2 L'ensemble des congés sont prévus par le règlement intérieur

Le règlement intérieur, a fait l'objet d'un avis du comité technique paritaire le 16 mars 2012 et d'une délibération du conseil municipal le 19 avril 2012.

5.4.2.1 Jours de RTT

La règle édictée concernant la prise de jours RTT est conforme aux délibérations précitées adoptées les 19 décembre 2001, 24 janvier 2002 et 24 mars 2003.

Selon le chapitre huit du règlement intérieur, les agents dont l'horaire hebdomadaire est de 39 heures bénéficient de 23 jours de RTT; ceux dont l'horaire hebdomadaire est de 37 heures bénéficient de 12 jours de RTT.

La journée de solidarité, non évoquée dans le règlement intérieur, n'était jusqu'à présent pas travaillée. L'ordonnateur indique que jusqu'en 2016, la journée de solidarité était attribuée d'office, ce qui explique que la durée annuelle de travail ne pouvait excéder 1 600 heures (et non 1 607 heures). Depuis 2017, les agents doivent poser une journée de réduction du temps de travail (RTT); ceux qui n'en disposent pas doivent travailler sept heures par tranche d'une heure. Cependant, ce point ne figure pas dans le règlement intérieur transmis à la chambre.

5.4.2.2 Le caractère irrégulier des congés d'ancienneté

Selon le chapitre huit du règlement intérieur, les congés d'ancienneté sont acquis au 1^{er} janvier de l'année qui suit une période de cinq, dix ou quinze ans suivant la date de titularisation. Les agents titulaires à temps complet ayant plus de cinq, dix ou quinze ans d'ancienneté ont droit respectivement à deux jours, quatre jours ou six jours de congés

supplémentaires. Pour les agents à temps incomplet ou à temps partiel, les congés d'ancienneté sont calculés au prorata.

La commune a produit un tableau, daté du 16 mai 2017, qui recense notamment les agents bénéficiaires de jours d'ancienneté. 212 jours ont ainsi été accordés à 59 agents au cours de la dernière année, soit 3,6 jours d'ancienneté en moyenne par agent. Ces 212 jours de congés représentent 1 953 heures non travaillées, soit environ 1,3 ETP.

La jurisprudence administrative a toutefois clairement précisé que les régimes dérogatoires antérieurs à la loi du 3 janvier 2001, ne peuvent légalement être maintenus que s'ils respectent la durée annuelle du temps de travail fixée par les textes, soit aujourd'hui 1 607 heures par an (CAA Nantes, 28 mai 2004, *ville de Tours* ; CAA Paris, 31 décembre 2004, *département des Hauts-de-Seine*), ce qui n'est pas le cas en l'espèce à Lèves.

Le conseil municipal ayant choisi, par délibération du 19 décembre 2001, d'appliquer la loi du 3 janvier 2001, il aurait dû respecter la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an.

Par conséquent, les jours d'ancienneté dont bénéficient les agents de la ville de Lèves ne sont pas conformes au droit.

5.4.2.3 Des jours de fractionnement irréguliers en voie de régularisation

Selon l'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, un jour de congé supplémentaire est attribué aux fonctionnaires dont le nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre, est de cinq, six ou sept jours. Il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours. Ces jours de congés supplémentaires, dits « jours de fractionnement », s'appliquent également aux agents contractuels.

Cependant, selon le chapitre huit du règlement intérieur de la commune, « *Tous les agents bénéficient des deux jours de fractionnement* ». Ces deux jours, pour être pris, n'obéissent à aucune condition, ce qui est contraire aux décrets précités.

Le tableau précité qui recense notamment les agents bénéficiaires de jours de fractionnement, montre que 95 % d'entre eux ont, au cours de la dernière année, bénéficié de deux jours de fractionnement.

La commune indique que, jusqu'à une période récente, les jours de fractionnement étaient systématiquement attribués. Désormais, selon elle, une proratisation est effectuée en fonction de la prise effective des congés annuels. La chambre observe que ce n'est pas conforme aux textes.

5.4.3 La mise à jour du règlement intérieur

La commune déclare qu'elle procède actuellement à la mise à jour du règlement intérieur. La chambre l'invite à y insérer deux paragraphes, l'un, sur les jours de fractionnement, l'autre, sur le caractère non chômé de la journée de solidarité.

Recommandation n° 7. Mettre le règlement intérieur en conformité avec la législation relative à la durée du temps de travail.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	34
Annexe n° 2. Tableaux et graphiques	35
Annexe n° 3. Réponse.....	Erreur ! Signet non défini.

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	23/11/2015	M. Rémi Martial (ordonnateur en fonction) M. Nicolas André (ancien ordonnateur)	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	18/10/2017	M. Rémi Martial M. Nicolas André	
<i>Délibéré de la chambre</i>	30/11/2017		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	21/12/2017	M. Rémi Martial	Suite à une erreur d'adressage, la réponse a été communiquée hors délai
		M. Nicolas André (extrait)	sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	17/04/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	17/05/2018	M. Rémi Martial M. Nicolas André (extrait)	07/06/2018 sans réponse

Annexe n° 2. Tableaux et graphiques

Tableau 1 : Balance d'entrée - crédit des comptes en €

<i>Rattachements</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Total des charges rattachées	7 834	44 128	11 247	0	0
Total des produits rattachés	71 737	70 580	149 515	120 816	56 085
<i>Résultat de l'exercice</i>	448 768	-53 664	80 425	230 915	357 958
Différence en % du résultat	14,2%	-49,3%	171,9%	52,3%	15,7%

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

Tableau 2 : Les charges et produits rattachés

<i>Fonctionnement</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Charges rattachées (hors financières)	7 834,01	44 128,49	11 246,82	0,00	0,00
Produits rattachés	71 737,49	70 579,82	149 514,91	120 783,13	56 084,57

Source : comptes administratifs

Tableau 3 : Encours de la dette

<i>Principaux ratios d'alerte</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	152 250	147 911	149 612	147 095	140 715	-2,0%
<i>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</i>	4,1%	3,9%	4,3%	4,6%	3,2%	
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	3 674 781	3 783 605	3 444 092	3 173 900	4 411 246	4,7%

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion

Tableau 4 : Les produits de gestion

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	2 409	2 527	2 531	2 626	2 623	2,2%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	501	489	619	650	634	6,0%
= <i>Produits "flexibles" (a)</i>	2 910	3 016	3 150	3 277	3 257	2,9%
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 195	1 287	1 477	1 374	1 279	1,7%
+ <i>Fiscalité reversée par l'interco et l'État</i>	318	323	330	332	305	-1,1%
= <i>Produits "rigides" (b)</i>	1 513	1 610	1 807	1 706	1 584	1,1%
<i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	21	0	0	0	33	12,0%
= <i>Produits de gestion (a+b+c = A)</i>	4 444	4 626	4 957	4 983	4 874	2,3%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau 5 : Potentiel financier⁹ / population DGF

<i>en euros par habitant</i>	2013	2014	2015	2016
<i>Lèves</i>	718	737	728	736
<i>strate</i>	1021	1036	1027	1022
<i>écart en %</i>	-30%	-29%	-29%	-28%

Source : fiches DGF

Tableau 6 : Évolution des taux de la fiscalité locale directe

	2000		2011	2012	2013	2014	2015		2016	
	Lèves	strate	Lèves	Lèves	Lèves	Lèves	Lèves	strate	Lèves	strate
<i>Taxe d'habitation (y compris THLV)</i>	15,96	11,39	16,96	16,96	16,96	16,96	16,81	14,71	16,73	14,98
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	32,11	17,37	33,11	33,11	33,11	33,11	32,78	20,99	32,62	21,07
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	38,28	52,28	39,28	39,28	39,28	39,28	38,89	58,52	38,70	56,13

Source : <https://www.impots.gouv.fr>

⁹ Le potentiel financier est rapporté à la population prise pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population municipale INSEE + résidences secondaires).

Tableau 7 : Bases fiscales 2015 de la commune et moyenne de la strate

<i>€ par habitant</i>	commune	strate	écart/strate
<i>Taxe d'habitation</i>	1 139	1 340	-15%
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	680	1 214	-44%
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	9	14	-36%

Source : collectivites-locales.gouv.fr

Tableau 8 : Les charges de gestion

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	1 214	1 421	1 137	1 100	1 158	-1,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	2 112	2 293	2 811	2 822	2 841	7,7%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	536	499	442	362	236	-18,6%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	213	188	202	205	125	-12,4%
= Charges de gestion	4 075	4 401	4 592	4 488	4 360	1,7%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau 9 : Les cessions prévues de 2017 à 2019

<i>Bien à céder</i>	Prix	Année
<i>Champ de foire</i>	225 000 €	2017
Sous-total 2017	225 000 €	
<i>Moulin</i>	240 000 €	2018
<i>Annexe du restaurant</i>	400 000 €	2018
<i>Terrain du CCAS</i>	200 000 €	2018
Sous-total 2018	840 000 €	
<i>Logement d'urgence</i>	70 000 €	2019
<i>Terrain services techniques</i>	50 000 €	2019
<i>Terrain en cours de viabilisation</i>	90 000 €	2019
<i>Terrain du Clos Renault</i>	350 000 €	2019
Sous-total 2019	560 000 €	
Total 2017-2019	1 625 000 €	

Source : commune de Lèves

Tableau 10 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute de 2017 à 2021

<i>en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits flexibles	3 257	3 312	3 368	3 424	3 482	3 541
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	2 623	2 670	2 718	2 767	2 817	2 868
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	634	642	649	657	665	673
+ Produits rigides	1 583	1 569	1 562	1 556	1 550	1 544
<i>Dont dotations et participations</i>	1 278	1 233	1 227	1 221	1 215	1 209
<i>Dont fiscalité reversée</i>	305	335	335	335	335	335
<i>Dont travaux en régie</i>	33	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a)	4 873	4 880	4 930	4 981	5 032	5 085
<i>Charges à caractère général</i>	1 154	1 127	1 107	1 092	1 084	1 080
+ Charges de personnel	2 828	2 836	2 845	2 853	2 862	2 870
+ Subventions de fonctionnement	236	236	236	236	236	236
+ Autres charges de gestion	125	125	125	125	125	125
= Charges de gestion (b)	4 342	4 324	4 313	4 307	4 307	4 312
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	530	556	617	674	726	773
<i>en % des produits de gestion</i>	10,9%	11,4%	12,5%	13,5%	14,4%	15,2%
+ Résultat financier réel	-138	-140	-133	-126	-124	-120
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	138	137	126	116	107	96
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		3	7	10	17	24
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	6	6	6	6	6	6
= CAF brute	398	422	491	553	608	659

Source : CRC Centre-Val de Loire

Tableau 11 : Financement des investissements de 2017 à 2021

<i>en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	398	423	491	553	608	659
- Remboursement de la dette en capital ancienne	263	311	287	291	298	293
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	17	24	41	64
= CAF nette (A)	135	111	187	238	269	302
<i>en % des produits de gestion</i>	2,8%	2,3%	3,8%	4,8%	5,4%	5,9%
Taxes locales d'équipement	8	20	20	20	20	20
+ FCTVA	121	303	197	279	279	197
+ Subventions d'investissement	94	240	340	340	240	240
+ Produits de cession	0	225	840	560	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (B)	224	788	1 397	1 179	539	457
Financement propre disponible (A+B)	359	899	1 584	1 417	808	759
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement</i>	19,4%	75,0%	93,2%	83,3%	67,4%	63,2%
- Dépenses d'équipement	1 848	1 200	1 700	1 700	1 200	1 200
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 489	-301	-116	-283	-392	-441

Source : CRC Centre-Val de Loire

Tableau 12 : Évolution de l'encours de la dette et capacité de désendettement de 2017 à 2021

<i>en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Encours de dette</i>	4 411	4 401	4 214	4 181	4 234	4 318
<i>dont dettes antérieurement contractées</i>	4 411	4 100	3 814	3 523	3 225	2 931
<i>dont dettes nouvellement contractées</i>		301	400	659	1 010	1 387
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	11,1	10,4	8,6	7,6	7,0	6,6
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pds gestion</i>	8,2%	9,2%	8,9%	8,9%	9,2%	9,4%
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	3,1%	3,2%	3,2%	3,0%	2,9%	2,8%

Source : CRC Centre-Val de Loire

Tableau 13 : Évolution des rémunérations du budget principal d'après les REC

	REC 2011	REC 2013	REC 2015
Agents titulaires (a) + (b) + (c) + (d)	1 269 449,00 €	1 486 230,00 €	1 617 158,00 €
Montant total des rémunérations (a)	1 107 141,00 €	1 298 024,00 €	1 422 117,00 €
- Primes et indemnités au titre de l'article 111 de la loi de 1984 (b)	81 184,00 €	102 921,00 €	106 638,00 €
- Autres primes et indemnités y compris heures supplémentaires (c)	69 905,00 €	70 190,00 €	72 952,00 €
- NBI (d)	11 219,00 €	15 095,00 €	15 451,00 €
- Total primes et indemnités (b) + (c) + (d)	162 308,00 €	188 206,00 €	195 041,00 €
Agents non titulaires (f) + (g) + (h)	227 620,00 €	179 329,00 €	321 812,00 €
Agents non titulaires sur emplois permanents			
Montant total des rémunérations (f)	151 274,00 €	117 358,00 €	176 815,00 €
- Primes et indemnités au titre de l'article 111 de la loi de 1984 (g)	0,00 €	4 817,00 €	8 874,00 €
Agents non titulaires sur emplois non permanents			
Montant total des rémunérations (h)	76 346,00 €	57 154,00 €	136 124,00 €
Total rémunérations agents non titulaires (f) + (h)	227 620,00 €	174 512,00 €	312 939,00 €
Total primes et indemnités agents non titulaires (g)	0,00 €	4 817,00 €	8 874,00 €
Total des rémunérations (a) + (f) + (h)	1 334 761,00 €	1 472 536,00 €	1 735 056,00 €
Total primes et indemnités (b) + (c) + (d) + (g)	162 308,00 €	193 023,00 €	203 915,00 €
Total des rémunérations, primes et indemnités	1 497 069,00 €	1 665 559,00 €	1 938 971,00 €

Source : Indicateurs 3.1.1., 3.2.1., 3.4.1., 3.5.1. des REC

Tableau 14 : Évolution des rémunérations du budget principal d'après les comptes administratifs

		31/12/2011	31/12/2013	31/12/2015
Agents titulaires (a) + (b) + (c)		1 116 618,87 €	1 241 628,79 €	1 494 656,61 €
Compte 64111 (a)	Rémunération principale	944 839,80 €	1 044 615,11 €	1 275 754,76 €
Compte 64112 (b)	NBI, supplt fam. trait. et indem. résid.	28 305,91 €	34 538,02 €	32 821,76 €
Compte 64118 (c)	Autres indemnités	143 473,16 €	162 475,66 €	186 080,09 €
Sous-total (b) + (c)		171 779,07 €	197 013,68 €	218 901,85 €
Agents non titulaires (d) + (e) + (f) + (g)		302 506,86 €	377 907,55 €	480 204,75 €
Compte 6416 (d)	Emplois d'insertion	49 694,67 €	66 934,91 €	98 976,60 €
Compte 6417 (e)	Rémunérations des apprentis	40 002,60 €	31 218,66 €	33 143,59 €
Compte 64131 (f)	Rémunérations non titulaires	210 454,59 €	278 252,63 €	345 953,06 €
Compte 64138 (g)	Autres indemnités	2 355,00 €	1 501,35 €	2 131,50 €
Total rémunérations (a) + (d) + (e) + (f)		1 244 991,66 €	1 421 021,31 €	1 753 828,01 €
Total primes et indemnités (b) + (c) + (g)		174 134,07 €	198 515,03 €	221 033,35 €
Total des rémunérations, primes et indemnités		1 419 125,73€	1 619 536,34 €	1 974 861,36 €

Source : Comptes administratifs 2011, 2013, 2015 budget principal

Tableau 15 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires

<i>Filière et cadre d'emplois</i>	REC 2011	REC 2013	REC 2015
<i>Filière administrative</i>	165,75	4,00	199,25
<i>Rédacteurs</i>	14,00	4,00	9,50
<i>Adjointes administratifs</i>	151,75	-	189,75
<i>Filière technique</i>	880,85	859,40	637,17
<i>Agents de maîtrise</i>	51,30	24,00	10,50
<i>Adjointes techniques</i>	829,55	835,40	626,67
<i>Filière culturelle</i>	519,89	485,23	161,64
<i>Assistants d'enseignement artistiques</i>	519,89	485,23	161,64
<i>Filière sociale</i>	-	-	37,25
<i>Assistants spécialisés des écoles maternelles</i>	-	-	37,25
<i>Filière animation</i>	-	41,75	111,67
<i>Animateurs</i>	-	-	21,00
<i>Adjointes d'animation</i>	-	41,75	90,67
TOTAL	1 566,49	1 390,38	1 146,98

Source : Indicateurs des REC 3.4.3 ou 3.6.



Les publications de la chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr