Chambre régionale
des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Villeneuve-sur-Yonne
(Département de l'Yonne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 décembre 2021.

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50 – Télécopie : 03 80 36 21 05
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 5
1 INTRODUCTION 6
1.1 Procédure 6
1.2 Présentation de la commune de Villeneuve-sur-Yonne 6
2 LA SITUATION FINANCIERE 7
2.1 Une situation financière fortement dégradée depuis 2017, ayant conduit à la saisine de la chambre en 2020 au titre de sa mission de contrôle budgétaire 8
2.2 Une information financière peu transparente, une fiabilité des comptes présentant des insuffisances et un pilotage budgétaire à organiser 10
2.2.1 Une information financière incomplète et peu transparente 10
2.2.2 Des problèmes de fiabilité des comptes 12
2.2.3 Un pilotage budgétaire à structurer 16
2.3 Une capacité d'autofinancement insuffisante 17
2.3.1 Des recettes qui chutent en 2016 et qui évoluent faiblement ensuite 17
2.3.2 Des dépenses de gestion : un écart qui se creuse avec la moyenne de la strate 21
2.3.3 Des frais financiers lourdement grevés par l'impact d'un emprunt toxique 27
2.3.4 La commune a perdu toute capacité d'autofinancement depuis 2017 29
2.4 Des dépenses d'investissement trop élevées par rapport aux capacités de la commune, financées principalement par des subventions et le recours à l'emprunt 30
2.5 Les perspectives financières de la commune 33
2.5.1 Des marges de manœuvre obérées 33
2.5.2 Une situation de trésorerie, fortement dégradée dès 2019, qui doit être assainie 35
2.5.3 Les prévisions budgétaires 2021 : un équilibre budgétaire retrouvé mais une situation financière qui reste précaire 36
3 LES RESSOURCES HUMAINES 38
3.1 Une gestion des ressources humaines à restructurer 38
3.1.1 Une gestion fragile, des défaillances multiples 38
3.1.2 L'absence d'outils de pilotage 39
3.2 Les effectifs 41
3.2.1 L'absence de données fiables en matière d'effectifs 41
3.2.2 Une information à disposition du conseil municipal insuffisante 42
3.2.3 Un effectif élevé avec une part importante de contractuels 43
3.3 Le temps de travail 45
3.3.1 Une durée du temps de travail non conforme au cadre légal et dont le suivi est perfectible 45
3.3.2 Un régime des heures supplémentaires à clarifier 47
3.3.3 Des règles de gestion des comptes épargne-temps coûteuses voire irrégulières 49
3.4 L'absentéisme 51
3.4.1 Un niveau élevé d'absentéisme médical 51
3.4.2 L'absentéisme, un phénomène négligé malgré son impact financier significatif 53

3.5 Un régime indemnitaire qui présente des irrégularités 53
3.5.1 Un cadre général non conforme à la réglementation 53
3.5.2 Des irrégularités à corriger dans les règles du RIFSEEP 55
4 LA COMMANDE PUBLIQUE 56
4.1 Une organisation des services qui peine à se structurer 57
4.1.1 Des moyens consacrés à la passation et au suivi des marchés publics insuffisants 57
4.1.2 Des procédures internes qui ne suffisent pas à sécuriser la passation des marchés 59
4.2 Des corrections à apporter en réponse aux fragilités mises en évidence 61
4.2.1 Systématiser la mise en concurrence des prestataires et mieux formaliser la sélection des prestataires 62
4.3 Conclusion sur la commande publique 65
ANNEXES 66

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Villeneuve-sur-Yonne entre 2013 et la période la plus récente. Cette instruction fait suite à la saisine de la chambre par le préfet pour lecontrôle du budget 2020 , qui avait révélé une situation financière exsangue, une incapacité à payer régulièrement les fournisseurs, et des fragilités de gestion multiples.

La situation financière de la commune a été en partie déterminée par des éléments extérieurs sur lesquels la collectivité n'avait pas de prise, tels la forte baisse des concours financiers de l'État (à l'instar toutefois de l'ensemble des collectivités), l'envolée des frais financiers d'un emprunt toxique ou la nécessité d'engager des travaux de mise en sécurité de son patrimoine (église, réseau routier à la suite d'inondations répétées). Mais elle est aussi la conséquence d'une gestion souvent dispendieuse, déconnectée de la réalité des capacités financières de la commune.

Ainsi, en 2016, alors même qu'elle venait d'être soumise à une forte hausse de ses frais financiers et qu'elle subissait une baisse des dotations de l'État, la commune a renoncé à un montant significatif de ses recettes fiscales, en décidant d'abaisser ses taux de taxe d'habitation et de taxe foncière. Elle a par ailleurs laissé dériver ses dépenses de personnel et certaines de ses dépenses de fonctionnement courant. La gestion de la flotte de véhicules constitue un des exemples d'une gestion inutilement coûteuse, la souscription par la commune de multiples contrats de location mal calibrés ayant entraîné une forte augmentation de ses charges, à l'origine d'environ 2/3 de la hausse des charges à caractère général intervenue sur la période.

À partir de 2017, la capacité d'autofinancement disponible pour les investissements avait été réduite à néant du fait de l'alourdissement de l'annuité de dette (passée de l'ordre de 300 K€ en moyenne avant 2017 à 800 K€ après 2017), suite à la renégociation de l'emprunt structuré. Pourtant, la commune a poursuivi sa politique d'investissement à un niveau soutenu, sans réduire ses charges courantes, ce qui l'a contrainte à puiser dans son fonds de roulement et à s'endetter encore, alors qu'elle présentait un encours de dette déjà très supérieur à la moyenne. Ce faisant, elle s'est placée dans une situation extrêmement délicate. Fin 2020, la dette de long terme de la commune s'élevait à plus de 12 M€ (contre 6,5 M€ en 2013) et sa capacité de désendettement était de 16,7 ans environ, contre 4,2 ans en moyenne nationale. Surtout, la commune faisait face à une dette immédiatement exigible de 423 K€, comprenant principalement 265 K€ de factures non réglées et 110 K€ au titre de participations obligatoires restant à verser à divers organismes.

Si les économies engagées par la commune à la suite de l'avis budgétaire rendu par la chambre ont permis de limiter l'ampleur du déficit enregistré en 2020, le redressement des comptes doit rester la priorité absolue de la collectivité dans les années à venir, pour lui permettre de retrouver des marges de manœuvre. Quelles que soient les mesures prises, l'endettement continuera de peser durablement sur l'équilibre du budget de Villeneuve-sur-Yonne, avec une annuité de la dette de l'ordre de 800 K€ au cours des 10 prochaines années, soit un montant supérieur à l'épargne moyenne dégagée au cours de chacun des exercices de la période contrôlée, et ce, hors souscription de tout nouvel emprunt.

Parallèlement à l'examen des finances, le contrôle de la chambre a mis en évidence une série de défaillances dans divers pans de la gestion communale, que Villeneuve-sur-Yonne doit s'employer à corriger.

En premier lieu, en matière comptable et budgétaire, la gestion communale apparaît très rudimentaire sur l'ensemble de la période, en l'absence de toute procédure et outil de pilotage, que ce soit pour élaborer ou pour suivre l'exécution du budget. Ainsi, dans sa gestion quotidienne, la collectivité n'a pas respecté les règles de la comptabilité d'engagement indispensables à un suivi rigoureux de son budget. Sa gestion des dépenses d'investissement pluriannuelles a manqué de lisibilité : le suivi individualisé des principales opérations mis en œuvre en début de période a été abandonné ensuite. De même, la fiabilité des comptes reste largement perfectible, qu'il s'agisse du respect de la comptabilité des droits constatés ou de la tenue et de la mise à jour d'un inventaire comptable des immobilisations, négligé jusqu'à présent. Enfin, et surtout, la gestion a péché par manque de transparence. Alors que la commune s'engageait dans la voie périlleuse qui devait la mener à une impasse de trésorerie et à l'incapacité de régler ses fournisseurs, jamais l'exécutif en fonctions n'a informé son assemblée délibérante de l'ampleur des difficultés et de la réalité de l'état des finances communales.

Celle-ci n'a été rendue publique que par la présentation par la nouvelle équipe municipale d'un budget 2020 en déséquilibre et par les travaux de contrôle de la chambre qui ont suivis. Une information faussement rassurante, voire biaisée, sur la situation financière de la commune a même parfois été délivrée. Ainsi, sous couvert de financer des travaux de voirie et de bâtiments, deux prêts ont été souscrits en 2019 pour un montant total de 850 K€ et ont été encaissés juste avant les échéances de deux emprunts, la trésorerie de la commune étant alors insuffisante pour effectuer ce règlement.

S'agissant du personnel communal, la chambre fait le constat identique d'une gestion dénuée des outils et procédures indispensables à la gestion d'un effectif de plus de 100 agents et au pilotage d'une masse salariale représentant 60 % des charges courantes de la collectivité sur la période. À l'absence d'un suivi rigoureux de l'évolution de l'effectif salarié, du temps de travail des agents et de l'absentéisme qu'exigeaient pourtant les ratios défavorables sur ces sujets etla situation de la commune, s'ajoutent les irrégularités relevées dans la distribution du régime indemnitaire et des décisions coûteuses pour la collectivité (recrutement, comptes épargne temps), incohérentes avec une situation financière qui aurait dû imposer une maîtrise stricte des dépenses de personnel.

En matière de marchés publics, Villeneuve sur Yonne n'a jamais disposé sur la période contrôlée d'une organisation de ses achats adaptée à sa taille et à ses besoins. Elle ne s'est pas dotée des moyens indispensables pour mieux garantir le respect des règles de la commande publique et favoriser des achats économiquement pertinents. Un règlement interne a été adopté pour encadrer les conditions de recours aux prestataires extérieurs, mais il est resté trop sommaire et la collectivité s'en est souvent écartée, en l'absence de moyens humains qualifiés dédiés à sa mise en œuvre sur la durée. Dans ce contexte, la commune a fréquemment manqué aux principes de la commande publique, notamment en n'ouvrant pas plus largement l'accès des entreprises à ses achats. En l'absence d'un archivage des pièces de marchés, elle a mis à mal la transparence des procédures en n'en garantissant pas la traçabilité.

Dans ces trois domaines essentiels au bon fonctionnement d'une collectivité, la désorganisation des services et le sous-investissement de la commune dans la gestion de ses ressources expliquent, du moins en partie, les défaillances relevées et son incapacité à prendre les mesures d'économie que sa situation financière imposait. La chambre formule dès lors plusieurs recommandations qui doivent permettre à Villeneuve-sur-Yonne de consolider sa gestion, dans la prolongation des efforts d'ores et déjà engagés par la commune.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Développer l'information financière à destination de l'assemblée délibérante et des tiers prévue aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT et assurer la transparence de cette information sur l'évolution de la situation financière de la commune.

Recommandation n° 2 : Organiser un suivi fiable des immobilisations et rapprocher l'inventaire comptable de la commune de l'état de l'actif du comptable public.

Recommandation n° 3 : Reconstituer la capacité d'autofinancement en vue du redressement des finances de la commune.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un outil de gestion garantissant un suivi fiable de l'évolution des effectifs de la commune.

Recommandation n° 5 : Réviser les cycles de temps de travail afin notamment de limiter le recours aux heures supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Achever la rénovation du cadre indemnitaire, engagée avec l'instauration du RIFSEEP en 2016, en supprimant les primes irrégulières, en particulier la prime annuelle de fin d'année, et en instaurant une part variable (CIA) de manière à ce qu'elle constitue un levier de reconnaissance de la manière de servir.

Recommandation n° 7 : Conserver les pièces de passation des marchés publics afin d'en garantir la traçabilité et d'assurer la transparence des procédures.

Recommandation n° 8 : Définir et affecter le niveau de ressources nécessaire à la bonne gestion des marchés publics.

Recommandation n° 9 : Réviser le règlement interne des marchés et mettre en œuvre une procédure de recensement et d'évaluation des besoins d'achats de la commune.

Recommandation n° 10 : Passer des accords-cadres à bons de commande pour les achats de fournitures d'entretien et de petits équipements.

1 INTRODUCTION

1.1 Procédure

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune sur la période allant de 2013 à la date la plus récente. Ce contrôle a été inscrit à son programme 2020, à la suite d'un contrôle budgétaire réalisé au mois d'août 2020 qui avait révélé une situation financière très préoccupante et des fragilités de gestion multiples.

Le contrôle a été ouvert par courriers adressés le 16 octobre 2020 à la maire en fonctions, Madame Nadège NAZE et le 19 octobre 2020 à l'ancien maire, Monsieur Cyril BOULLEAUX.

L'instruction a d'abord été guidée par la recherche des causes de la dégradation de la situation financière de la commune. Le contrôle de la chambre a également porté sur la gestion des ressources humaines et sur la commande publique.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 30 avril 2021 avec la maire en fonctions et le 19 mai 2021 avec l'ancien ordonnateur. Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 22 juin 2021. Il a été notifié le 10 août 2021 à l'ordonnateur en fonctions et le 14 août 2021 à l'ancien ordonnateur.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 9 décembre 2021 les observations définitives, présentées ci-après.

1.2 Présentation de la commune de Villeneuve-sur-Yonne

La commune de Villeneuve-sur-Yonne est située au nord du département de l'Yonne, sur la rive droite de l'Yonne, entre Sens et Joigny et à seulement 123 km de Paris. Elle est membre de la communauté d'agglomération du Grand Sénonais (CAGS) qui regroupe 27 communes et près de 60 000 habitants.

Avec une population totale de 5 302 habitants au 1er janvier 2020, c'est la deuxième commune la plus peuplée de l'agglomération, après Sens, malgré une baisse de sa population depuis 2014 (- 4 %).

En 2017, la population comprenait 35 % de retraités, 16 % de personnes sans activités professionnelles, 15 % d'employés, 14 % d'ouvriers, 10 % de professions intermédiaires, 5 % de cadre supérieurs et 3 % de professions libérales. Le taux de chômage en 2017 s'élevait à 15,8 % pour 14,1 % dans le département de l'Yonne et le taux de pauvreté atteignait 17 % dans la commune en 2018 pour 14,5 % dans le département (données INSEE 2017 et 2018). La part des ménages fiscaux imposés en 2018 était de 45 % contre 48,5 % pour le département.

Sur un plan institutionnel, la commune de Villeneuve-sur-Yonne, qui était encore une commune isolée en 2013, a été le siège de la communauté de communes du Villeneuvien en 2014 et 2015, avant la création de la communauté d'agglomération du Grand Sénonais au 1er janvier 2016, par fusion de plusieurs communautés de communes.

La commune conserve le socle des compétences communales classiques : état civil, police municipale, voirie, action sociale de proximité, domaines scolaire et périscolaire. Elle a également conservé l'instruction des autorisations d'urbanisme et assure par ailleurs la gestion du musée et de la bibliothèque municipale. Elle a fait le choix de confier la gestion des activités périscolaire et extrascolaire à une association loi 1901, le « centre de loisirs » qui bénéficie d'une subvention et de mises à disposition de moyens matériels (locaux, entretien). En revanche, Villeneuve-sur-Yonne gère en régie une structure de multi-accueil pour les enfants âgés de 10 semaines à 4 ans révolus, proposant 29 places en accueil régulier et 10 places en accueil occasionnel.

L'administration municipale présente un effectif d'environ 104 agents pour un budget de fonctionnement de 5,8 M€ (fin 2020).

La maire de la commune, Madame Nadège NAZE, a été élue le 5 juillet 2020. Elle succède à Monsieur Cyril BOULLEAUX qui occupait la fonction depuis 2001.

2 LA SITUATION FINANCIERE

La commune de Villeneuve-sur-Yonne disposait en début de période de contrôle d'un budget principal représentant 93 % environ des recettes de fonctionnement de la collectivité et de cinq budgets annexes (budget annexes eau, assainissement, office du tourisme, zone industrielle sables rouges, et zone industrielle ¾).

À partir de 2017, le budget de la commune se résume au seul budget principal à la suite des transferts de compétences à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais (CAGS) et de la dissolution des budgets annexes intervenue en 2016. Ces dissolutions se sont traduites par l'intégration des résultats des budgets annexes dans le budget principal de la commune[1] d'une part, et la cession à l'euro symbolique de la zone d'activité Champs de Fèves/Maux de Grange en cours d'aménagement et de commercialisation à la communauté d'agglomération du grand Sénonais, avec la reprise par la CAGS des contrats d'emprunt afférents à compter du 1er janvier 2017 d'autre part[2] (voir annexe n° 1).

[1] Avec principalement la reprise des résultats et des soldes d'exécution 2016 des budgets annexes eau et assainissement par la communauté d'agglomération (délibération du 16 décembre 2019) pour un montant total de 361 438,32 €. La situation financière de la commune en 2020 ne lui permettant pas de procéder à ce versement, elle a sollicité un lissage sur 5 ans du versement de ces excédents (délibération du 18 décembre 2020).

[2] Entraînant un remboursement à la commune des sommes mandatées au titre du remboursement de l'emprunt pour les années 2017 à 2018 d'un montant total de 88 919,26 €.

Au regard de ces éléments, l'analyse financière développée dans le présent rapport s'est concentrée sur le budget principal. Pour pouvoir examiner la gestion communale à périmètre constant, c'est-à-dire abstraction faite des transferts de compétences, la chambre a procédé au retraitement comptable des charges et des produits transférés à la communauté d'agglomération (le détail des retraitements opérés figure en annexe n° 1).

La chambre a été confrontée, dans l'examen de la gestion budgétaire et comptable de Villeneuve-sur-Yonne comme dans celui d'autres pans de la gestion communale, à des difficultés d'accès aux données (archivage défaillant, mauvaise maîtrise des outils informatiques de gestion notamment). L'équipe de contrôle a pu en particulier, lors d'un déplacement en mairie de Villeneuve-sur-Yonne en décembre 2020, constater en se rendant dans le principal local d'archives de la commune (dans les combles de l'hôtel de ville) que des rayonnages entiers correspondant à l'essentiel de la période sous contrôle (les années 2013 à 2019) étaient vides.

L'analyse s'est par conséquent appuyée sur l'outil d'analyse des juridictions financières « Anafi », sur les comptes de la commune quand la chambre a pu en disposer, et sur des extractions tirées de la comptabilité de la commune, malgré le caractère souvent lacunaire des informations y figurant.

2.1 Une situation financière fortement dégradée depuis 2017, ayant conduit à la saisine de la chambre en 2020 au titre de sa mission de contrôle budgétaire

Déjà peu satisfaisante en début de période, la situation financière de la commune s'est fortement dégradée à partir de 2016. À la suite du refinancement d'un emprunt structuré, l'encours de la dette s'est accru d'environ 7 M€ et s'est accompagné d'un doublement de l'annuité de la dette. Face à cette situation préoccupante, la commune n'a pas pris les mesures d'économie qui s'imposaient. Elle a en particulier continué d'investir des montants importants (en recourant à l'emprunt en 2018 et 2019 pour plus d'un million d'euros) et en maîtrisant insuffisamment ses dépenses courantes (voir infra).

La commune a été finalement dans l'incapacité de présenter en 2020 un budget primitif en équilibre, ce qui a conduit à la saisine de la chambre régionale des comptes en août 2020.

Dans son avis de contrôle budgétaire rendu en novembre 2020, la chambre a constaté les graves problèmes de trésorerie auxquels la collectivité était confrontée, avec un stock de factures impayées liées à l'exercice 2019 de plus de 360 K€ et l'incapacité de la commune à régler sa principale échéance de dette (de l'ordre de 800 K€) échue au 1er septembre 2020. Vu l'importance des factures impayées qui n'étaient pas saisies dans la comptabilité de la commune, elle a constaté l'impossibilité de rétablir l'équilibre du budget 2020 et proposé des mesures de redressement portant, d'une part, sur une augmentation des taux de fiscalité de 3 points et, d'autre part, sur l'adoption de mesures d'économies vigoureuses (diminution du train de vie de la commune, non reconduction de contrats et non remplacement de postes suite à des mutations ou des départs à la retraite) et la stricte limitation des investissements à des dépenses urgentes que rendraient impératives des raisons de sécurité ou de continuité du service.

La chambre constate que les mesures d'économie engagées par la commune au second semestre 2020 ont permis un redressement plus rapide qu'envisagé, avec un déficit global de l'exercice 2020 limité à - 54 861 € (voir infra, dans le § de conclusion de l'analyse financière). Ce résultat obtenu en 2020, meilleur que prévu, doit être cependant relativisé à deux titres : d'abord parce qu'il est en partie imputable à des écritures de régularisations qui ont minoré pour environ 116 K€ les charges de l'exercice ; ensuite parce que la situation de trésorerie de la commune restait, au terme de l'exercice comptable 2020, très dégradée, avec un encours de factures et de dépenses de l'exercice 2020 restant à payer supérieur à 420 K€ (voir infra le § 2.5.2 consacré à la trésorerie).

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble de l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion caractéristiques de la situation financière de Villeneuve-sur-Yonne et met en exergue en particulier la faiblesse chronique des capacités d'autofinancement de la commune et le niveau très élevé de la dette (voir analyse détaillée aux § 2.3 à 2.6).

Tableau n° 1 : Vue d'ensemble des comptes de Villeneuve-sur-Yonne 2013-2020

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion (A)	**6 433 525**	**6 329 056**	**6 839 494**	**5 548 763**	**5 667 265**	**5 773 585**	**5 924 974**	**5 780 351**
= Charges de gestion (B)	**5 223 225**	**5 265 992**	**5 389 668**	**5 205 092**	**5 213 833**	**5 272 530**	**5 176 462**	**5 297 546**
Epargne de gestion (A-B)	**1 210 300**	**1 063 064**	**1 449 826**	**343 671**	**453 432**	**501 055**	**748 512**	**482 805**
+/- Résultat financier	-478 468	-499 143	-715 035	257 328	38 177	64 345	104 824	241 544
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	898 578	449 289	449 289	449 289	449 289
+/- Autres produits et charges exceptionnelles. Réels	-17 033	-66 282	-35 736	-49 428	17 112	8 329	43 231	-3 701
= CAF brute	**714 799**	**497 639**	**699 055**	**551 572**	**508 721**	**573 729**	**896 567**	**720 649**
en % des produits de gestion	*11,1%*	*7,9%*	*10,2%*	*9,9%*	*9,0%*	*9,9%*	*15,1%*	*12,5%*
- Annuité en capital de la dette	305 432	318 895	325 181	326 308	3 220 485	803 103	788 921	1 006 831
= CAF nette (C)	**409 367**	**178 744**	**373 874**	**225 264**	**-2 711 764**	**-229 374**	**107 646**	**-286 183**
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**546 224**	**925 008**	**465 378**	**459 115**	**405 078**	**238 813**	**100 142**	**400 912**
= Financement propre disponible (C+D)	**955 590**	**1 103 752**	**839 253**	**684 379**	**-2 306 687**	**9 438**	**207 788**	**114 730**
- Dépenses d'équipement (y	1 270 566	796 697	1 003 507	984 520	516 292	898 584	1 170 387	400 306
- total Autres investissements	149	27 210	24 161	21 726	0	0	986	4 495
- Charges à répartir	0	0	0	0	6 820 000	0	0	
Total investissement (E)	**1 270 715**	**823 907**	**1 027 668**	**1 006 246**	**7 336 292**	**898 584**	**1 171 373**	**404 800**
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre (C+D-E)	**-315 125**	**279 845**	**-188 415**	**-321 866**	**-9 642 979**	**-889 146**	**-963 585**	**-290 071**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	350 000	0	0	9 234 061	200 000	875 822	0
Fonds de roulement net global	**945 264**	**1 575 109**	**1 386 694**	**1 586 147**	**909 552**	**220 406**	**132 643**	**-157 428**
Encours de dette	**6 540 605**	**6 571 710**	**6 246 530**	**5 920 222**	**13 609 302**	**13 006 199**	**13 093 113**	**12 065 287**
Capacité de désendettement BP en années	**9,2**	**13,2**	**8,9**	**10,7**	**26,8**	**22,7**	**14,6**	**16,7**

Source : données ANAFI –d'après comptes de gestion de la commune.

2.2 Une information financière peu transparente, une fiabilité des comptes présentant des insuffisances et un pilotage budgétaire à organiser

2.2.1 Une information financière incomplète et peu transparente

Sans méconnaître les difficultés organisationnelles de la commune, la chambre relève que l'information budgétaire et financière délivrée à l'usage des élus et des tiers a été très en retrait par rapport à ce que prévoit le code général des collectivités territoriales en la matière et qu'elle a souvent manqué de transparence.

2.2.1.1 Des informations incomplètes dans les rapports budgétaires et les rapports d'orientations budgétaires

Les rapports d'orientations budgétaires

Les lois MAPTAM[3] et NOTRe [4] entrées en vigueur au début de la période contrôlée ont complété la liste des informations devant figurer dans les rapports d'orientations budgétaires. Ainsi, en vertu des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, les rapports d'orientations budgétaires doivent présenter des informations sur les principaux investissements projetés, l'évolution des taux de la fiscalité locale, le niveau d'endettement et son évolution et des informations sur la structure et la gestion de la dette.

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) de la commune de Villeneuve-sur-Yonne des années 2016 et suivantes n'ont pas pris en compte ces obligations de manière satisfaisante, soit par manque d'informations, soit en raison d'informations communiquées insincères.

Ainsi, en matière d'investissements, les ROB présentent les principales dépenses d'investissement de l'année sans fournir systématiquement de chiffrage détaillé ni de calendrier, et ils ne présentent aucune information sur les opérations d'investissement à réaliser sur les années.

Les rapports d'orientations budgétaires de 2013 à 2018 présentent bien l'évolution prévisionnelle de l'annuité de la dette et du capital restant dû sur une période de 25 ans et l'encours de la dette par habitant de la commune comparé à celui des villes de la strate de 5 000 à 10 000 habitants. Mais ils ne décomposent pas la dette par nature de prêt et ne donnent aucune appréciation du niveau de risque associé. La justification d'un recours à l'emprunt y est le plus souvent exposée de manière lapidaire, particulièrement en 2014 lors de la souscription d'un emprunt de 350 000 € sans que soit précisée son affectation, et ce dans un contexte de forte évolution des taux d'intérêts de l'emprunt toxique souscrit en 2007. La chambre note cependant que le ROB 2017 a présenté les modalités de l'opération de refinancement de l'emprunt structuré. Elle constate également que les rapports d'orientations budgétaires 2019, 2020 et 2021 ont satisfait aux informations exigées relatives à la structure et à la gestion de l'encours de la dette.

---

[3] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

[4] Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu et modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Par ailleurs, les informations relatives aux effectifs et à la masse salariale présentées dans les rapports d'orientations budgétaires sont très succinctes et ne comportent aucun élément précis sur l'évolution des charges de personnel alors même que le nombre d'agents non titulaires n'a cessé d'augmenter sur la période de contrôle. Ainsi en 2013, le ROB faisait état de la nécessité de contenir les dépenses de fonctionnement mais sans préciser les leviers à mettre en œuvre. De même, le rapport de 2018 envisageait une baisse de 135 000 € des charges de personnel par rapport au budget 2017 liée notamment aux efforts de gestion sans autre explication.

Enfin, les rapports d'orientations budgétaires de 2013 à 2018 présentent un graphique de l'évolution de la CAF brute de la commune sur plusieurs années et précisent que les efforts de gestion réalisés par la commune permettent de maintenir une capacité d'autofinancement positive et ainsi de financer les investissements en recourant de manière limitée à l'emprunt. La chambre observe que cette présentation donne une vision de la situation faussement favorable : compte tenu du poids des emprunts souscrits par la commune en effet, seule la CAF nette fournit une information précise sur la réelle capacité de la commune à investir ; celle-ci se dégrade tout au long de la période et devient même négative en 2017 et 2018, témoignant des difficultés financières de la commune pour maintenir un rythme d'investissements soutenu qu'elle ne pouvait plus assumer.

Les rapports de présentation des budgets et comptes administratifs

La chambre note que les rapports à l'appui du vote des budgets primitifs n'ont pas toujours fourni aux élus des informations sincères sur les prévisions de dépenses et de recettes. Alors que les dépenses ne doivent pas être sous-évaluées et que les recettes ne doivent pas être surévaluées, des écarts significatifs entre les prévisions et leur exécution ont parfois été relevés. Ainsi, le budget primitif 2019 du budget principal prévoyait en recettes d'investissement une inscription de 1 691 000 € au titre des subventions à percevoir sans indiquer le détail des montants attendus des différents partenaires, alors même que le montant moyen annuel des subventions perçues durant la période de contrôle s'est élevé à 209 000 €.

La chambre relève également que les rapports de présentation des comptes administratifs sont très laconiques et ne comportent que peu d'explications sur les évolutions des postes de dépenses et de recettes jusqu'en 2021, année où les rapports relatifs au compte administratif 2020 et au budget primitif 2021 présentent de manière plus détaillée la situation financière de la commune, ses différents ratios caractéristiques par rapport à la moyenne de la strate et les évolutions des principaux postes de dépenses et de recettes.

2.2.1.2 Le manque d'information de l'assemblée sur la situation financière réelle de la commune

Plus grave, l'exécutif en fonctions jusqu'en juillet 2020 n'a pas fait état dans ses rapports budgétaires de la dégradation de la situation financière de la commune, singulièrement dans la période 2018-2020 où la commune a commencé à connaître des tensions de trésorerie (voir le § 2.5.2). La commune a poursuivi sa politique d'investissement à un niveau soutenu sans réduire ses charges courantes et en continuant à mobiliser de l'emprunt, sans que l'exécutif n'expose clairement les conséquences financières de ces choix et en délivrant même parfois une information faussement rassurante, voire biaisée, sur la situation financière de la commune.

Ainsi, le rapport de présentation du budget primitif 2019 contient un message rassurant en mettant en avant un montant erroné du ratio de désendettement de la commune de 6[5] années alors que celui-ci se situait en réalité au-dessus du seuil d'alerte de 10 années depuis 2016. Dans ce même rapport, la commune souligne avoir réussi à financer sans emprunt ses investissements 2018 sans préciser les conséquences de ce choix sur son fonds de roulement et sa trésorerie qui se sont brutalement dégradés à compter de 2018.

Plusieurs rapports budgétaires ont mis par ailleurs en avant une baisse des dépenses de fonctionnement obtenue grâce à la gestion municipale, sans mettre cette baisse en relation avec les transferts de charges opérés à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais dans le cadre des transferts de compétences. Or, ce retraitement des charges lié aux changements de périmètre fait apparaître une hausse des charges de 16 % sur la période 2013-2020 qui n'a pas été compensée par une augmentation des produits de gestion.

Le rapport de présentation du budget primitif 2019, tout en pointant que les dépenses de personnel représentaient, en 2018, 56 % des dépenses réelles de fonctionnement et nécessitaient de porter une attention toute particulière à ce chapitre, prévoyait pour 2019 le recrutement d'un 4ième policier municipal, portant le service de police municipale à 6 agents, le remplacement d'un policier en arrêt maladie et le recrutement d'un agent pour le service des archives. Cet accroissement de la masse salariale est intervenu dans un contexte financier déjà difficile pour la commune, sans que cette information soit communiquée à l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 1 : Développer l'information financière à destination de l'assemblée délibérante et des tiers prévue aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT et assurer la transparence de cette information sur l'évolution de la situation financière de la commune.

2.2.2 Des problèmes de fiabilité des comptes

2.2.2.1 Le rattachement des charges et des produits

La tenue d'une comptabilité des droits constatés constitue une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants. Elle consiste à rattacher à l'exercice constaté toutes les recettes et les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à un service fait entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues au moment d'arrêter les comptes.

La commune a procédé aux opérations de rattachement des charges et des produits à l'exercice jusqu'en 2017. Ces opérations présentent des variations importantes avec un solde particulièrement favorable en 2015 compte tenu d'un rattachement de produits d'un montant de 377 571 €, dont 338 149 € correspondant au versement de la CAF au titre du solde des droits de la crèche 2014. En revanche, aucun rattachement n'a été opéré au cours des exercices 2018 et 2019.

[5] Le ratio de désendettement calculé par la commune est erroné : la commune retraite l'encours de la dette au 31/12 en déduisant le montant de l'aide du fonds de soutien restant à percevoir alors même que l'aide au fonds de soutien est comptabilisée dans les recettes réelles de fonctionnement.

La comptablisation des intérêts courus non échus (ICNE) constitue un cas particulier du rattachement des charges auquel une collectivité est astreinte. La commune de Villeneuve-sur-Yonne a comptabilisé des ICNE au titre des exercices 2013, 2014 et 2015, mais la contrepassation des ICNE 2015 n'a pas été réalisée en 2016. Les écritures de passation des ICNE au titre des exercices 2016, 2017, 2018 et 2019 n'ont pas été effectuées. La commune a procédé à une régularisation sur l'exercice 2020 des écritures relatives aux exercices 2016, 2017, 2018 et 2019 pour un montant de 116 396,14 €.

Tableau n° 2 : Rattachement des charges et des produits sur la période 2015-2020

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits rattachés	377 571	24 580	0	0	0	178 609
Charges rattachées	126 335	142 916	100 893	0	0	530 195

Source : comptes administratifs, comptes administratifs 2013 et 2014 non disponibles

La commune a à nouveau procédé au rattachement des charges en 2020, avec un montant exceptionnellement élevé, qui correspond pour l'essentiel à des prestations réalisées en 2020 dont les factures étaient déjà parvenues à la commune mais qui, à défaut de pouvoir être payées en l'absence de trésorerie disponible suffisante, ont été rattachées à l'exercice.

La chambre invite la collectivité à respecter cette obligation comptable à l'avenir et à impliquer dans cette procédure de fin d'exercice les services opérationnels afin qu'ils indiquent au service finances l'issue à donner à chaque engagement non mandaté : rattachement à l'exercice, report en restes à réaliser ou annulation. Un seuil pourra également être fixé en deça duquel il ne serait pas procédé à des rattachements de charges afin d'éviter une multitude d'engagements de faible ampleur.

La collectivité s'est engagée à procéder au rattachement des charges et des produits de manière systématique dès les comptes 2021 et à délibérer sur un seuil de rattachement en 2022, si cela s'avérait pertinent en fonction du périmètre des rattachements à opérer.

2.2.2.2 L'état de l'actif et le recensement des immobilisations

L'état de l'actif d'une collectivité représente l'expression comptable de son patrimoine par la détermination de la valeur de chaque bien.

Établi par le comptable public, il doit être conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. La bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité des comptes. L'instruction comptable prévoit qu'un état de l'actif est joint au compte de gestion tous les deux ans pour les années paires. Pour les années impaires, un état des flux d'immobilisations est produit au compte de gestion du trésorier.

Le suivi de ses immobilisations n'a clairement pas été a priorité de la commune de Villeneuve-sur-Yonne, vu les difficultés rencontrées dans sa gestion budgétaire et comptable au quotidien.

Ainsi, à défaut d'inventaire comptable édité depuis son logiciel financier, la commune, au cours des derniers exercices, a calculé les amortissements de ses immobilisations sur la base de l'état de l'actif du comptable. En l'absence d'une mise à jour par l'ordonnateur, l'actif du bilan de la collectivité comprenait encore en 2020 des immobilisations qui n'appartenaient plus au patrimoine de la commune, telles celles relatives aux compétences eau et assainissement, toujours dans l'actif de la commune malgré le transfert de compétences à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais intervenu le 1er janvier 2017.

De même, les emprunts souscrits au titre de ces compétences transférées, bien que pris en charge par la communauté d'agglomération du Grand Sénonais, apparaissent toujours au bilan du compte de gestion 2020. Ainsi, le stock de dette de la commune figurant aux comptes de gestion de la collectivité doit être diminué d'un montant de l'ordre de 1 676 505 € correspondant aux encours de dettes des budgets annexes eau, assainissement et zones industrielles. En effet, ces dettes ont été rattachées au budget principal de la commune, en 2017, au moment de la clôture de ces budgets annexes et du transfert de ces compétences à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais (CAGS), mais n'ont pas été transférées au passif de la CAGS, à défaut de validation des procès-verbaux de transfert. Les états annexés des comptes administratifs de la commune, reposant sur les données issues de Finance active, ont quant à eux bien été expurgés de l'encours de dettes des anciens budgets annexes *a contrario* des comptes de gestion de la commune (voir annexe n° 1 - tableau n° 20).

La commune doit être en mesure de produire son inventaire comptable et de travailler à sa fiabilisation notamment en s'assurant de la comptabilisation des différentes immobilisations mises en service, du déclenchement des amortissements associés, des sorties de l'inventaire des biens cédés ou mis au rebut, des biens mis à disposition, de la réalisation des flux annuels. La chambre invite la collectivité à établir, dès 2021, un diagnostic et un plan d'actions en lien avec le comptable public pour fiabiliser ses comptes. Elle lui recommande tout particulièrement de mettre en place les procédures indispensables pour fiabiliser la comptabilisation de ses immobilisations.

Recommandation n° 2 : Organiser un suivi fiable des immobilisations, et rapprocher l'inventaire comptable de la commune de l'état de l'actif du comptable public.

2.2.2.3 L'affectation des résultats

Les règles d'affectation des résultats sont énoncées dans les articles L. 2311-5 à L. 2311-11 du code général des collectivités territoriales. La décision d'affectation du résultat de l'exercice N-1 intervient en principe après le vote du compte administratif. L'excédent de fonctionnement cumulé doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, qui correspond au cumul du résultat d'investissement de clôture et du solde des restes à réaliser.

Une reprise anticipée des résultats au budget primitif, avant le vote du compte administratif est possible. Dans ce cas, un crédit prévisionnel est affecté en recette de la section d'investissement au compte prévu à cet effet (le compte 1068), jusqu'à confirmation des montants définitifs, arrêtés par la délibération d'affectation des résultats intervenant après le vote du compte administratif. La commune de Villeneuve-sur-Yonne a procédé ainsi en 2016, 2017 et 2018, avec un vote de son budget primitif au mois d'avril intégrant une reprise anticipée des résultats, puis un vote de son compte administratif et de gestion en juin avec l'adoption d'une délibération d'affectation des résultats définitive.

La chambre relève que la commune de Villeneuve-sur-Yonne n'a pas respecté les règles d'affectation des résultats en 2016 : la délibération d'affectation des résultats de l'exercice 2015 adoptée le 28 juin 2016 a omis de calculer le besoin de financement de la section d'investissement et a reporté intégralement les excédents de fonctionnement et d'investissement aux sections concernées[6]. Le résultat de clôture du compte de gestion 2016 s'en est trouvé faussé. Par ailleurs, la procédure d'adoption du vote du compte administratif 2015 (conseil municipal du 28 juin 2016) a été entachée d'irrégularités, à l'origine d'une requête déposée par plusieurs membres du conseil municipal le 27 août 2016, pour non-respect de la procédure encadrant le vote du compte administratif (non retrait du maire lors du vote, absence d'élection du président de la séance, non-respect du délai de convocation des conseillers municipaux). Une nouvelle délibération a été adoptée le 20 décembre 2016 pour le vote du compte administratif 2015 rendant la requête sans objet, mais le conseil n'a pas délibéré à nouveau sur l'affectation des résultats. Des écritures intervenues au cours de l'exercice 2017 ont permis de corriger les erreurs et de présenter un résultat de clôture du budget de la commune 2017 correct.

La chambre invite la collectivité à veiller à l'avenir au strict respect des règles d'affectation des résultats.

2.2.2.4 Des états annexés aux comptes à fiabiliser

L'instruction budgétaire et comptable M14 fixe la liste des annexes devant obligatoirement figurer à l'appui des documents budgétaires et comptables. Ces annexes apportent des informations importantes sur des paramètres qui jouent un rôle très significatif dans les équilibres budgétaires de la collectivité. Elles sont soumises à l'approbation du conseil municipal au même titre que les comptes. Leur présentation rigoureuse contribue à la fiabilité des informations comptables et financières délivrées par la commune.

Plusieurs états annexés, dont la présentation n'a pas respecté les normes fixées par les instructions comptables, doivent faire l'objet d'une attention renforcée de la part de la commune de Villeneuve-sur-Yonne.

Ainsi, l'état du personnel annexé aux documents budgétaires a présenté sur toute la période des informations incomplètes (voir développement ci-après dans le chapitre sur la gestion de ressources humaines) et doit être fiabilisé pour refléter fidèlement la réalité des effectifs rémunérés, personnels titulaires comme contractuels.

Il en va de même des informations relatives aux engagements hors bilan de la commune, présentés dans plusieurs annexes du budget et/ou du compte administratif, qui présentent des lacunes. Ces engagements hors bilan concernent les emprunts garantis, les contrats de crédit-bail, les engagements donnés ou reçus, les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions versées dans le cadre du budget, les autorisations de programme et autorisations d'engagement et l'emploi des recettes grevées d'affectation spéciale. Alors que la commune a consenti un certain nombre de garanties d'emprunts aux bailleurs sociaux dans les années 2003, 2004, 2006 et 2007, qui représentaient un montant total de 444 787,17 € en 2020, ces éléments d'information ne sont pas présentés en annexe des budgets et des comptes administratifs 2016 à 2019.

---

[6] Le besoin de financement 2016, qui s'élevait à 385 247,64 €, devait être couvert par l'affectation au compte 1068 d'une somme au moins équivalente.

En outre, le rapprochement entre le compte de gestion et l'état de la dette annexé au compte administratif fait apparaître des écarts sur les exercices de 2015 à 2019 (voir annexe n° 1- tableau n° 20) qui montrent que la commune ne s'est pas assurée du nécessaire contrôle de cohérence entre les comptes relatifs à l'encours de dette et cet état annexé qui en détaille les caractéristiques.

2.2.3 Un pilotage budgétaire à structurer

Les procédures de préparation et le suivi de l'exécution du budget doivent être organisées pour associer largement les services de la commune aux objectifs d'une gestion rigoureuse des deniers publics. À Villeneuve-sur-Yonne, pourtant, le pilotage du processus budgétaire a été réalisé jusqu'à présent de manière centralisée sans implication des différents services et sans déclinaison du budget par services.

Il apparaît indispensable à l'avenir que les processus budgétaires impliquent davantage les services. La saisie par ces derniers de leurs demandes budgétaires sur la base de tableaux harmonisés faciliterait les arbitrages de l'exécutif et permettrait une meilleure responsabilisation des agents. Par ailleurs, en matière de suivi d'exécution du budget, la déclinaison du budget par directions avec des outils de suivi mis à disposition des services est la condition nécessaire pour assurer un suivi rigoureux des engagements, des dépenses des marchés publics, de la constatation du service fait et de la mise en service d'un nouvel équipement et enfin de l'établissement de l'ensemble des opérations comptables de fin d'exercice (rattachements, restes à réaliser).

L'absence de comptabilité d'engagement[7] constatée à sa prise de fonction par une nouvelle directrice générale des services en février 2019 l'a conduite à élaborer une fiche de procédure relative à la chaîne des dépenses à destination des services. L'introduction de cette procédure, cependant, n'a pas permis à la commune de mettre un terme aux dysfonctionnements de sa gestion comptable, comme cela a été relevé ci-dessus.

La chambre note cependant que la commune a commencé à décliner son budget primitif 2021 par service, afin que chaque responsable dispose des éléments relatifs à la consommation de crédits de son service en 2020 et d'une enveloppe financière indicative pour l'exercice 2021. Des échanges réguliers entre le service des finances et les responsables de service devraient être instaurés au cours de l'année 2021 et des outils devraient être mis en place progressivement (en lien avec le logiciel financier) afin d'assurer un suivi fin de la consommation des crédits tout au long de l'année et de faciliter la préparation des opérations comptables de fin d'exercice.

La chambre invite la collectivité à continuer de structurer et de formaliser ses processus budgétaires et comptables.

---

[7] Qui pose comme principe que l'engagement comptable des crédits correspondant à un projet de dépenses précède l'engagement juridique correspondant.

2.2.3.1 La gestion budgétaire des opérations d'investissement

Les documents budgétaires ne permettent pas d'établir avec certitude le choix opéré par la commune pour voter et suivre ses dépenses d'investissement. Il semble que la commune ait voté, dans ses budgets primitifs jusqu'en 2015, ses principales dépenses d'équipements par opération. Les délibérations relatives au vote des budgets primitifs de 2013 à 2015 mentionnent à la fois une affectation de crédits par opération et une affectation de crédits globalisés. À compter de 2016, les délibérations ne font plus état de crédits votés par opération mais cette déclinaison perdure dans les maquettes budgétaires avec des annexes par opérations dont les montants n'ont pas évolué depuis 2016. Dès lors, la commune aurait dû solder les opérations achevées et expliciter son choix de ne pas poursuivre ce vote par opération.

Le vote des crédits destinés à un projet d'investissement par opération permet aux élus et aux citoyens de disposer, à chaque étape budgétaire et pour chaque opération d'investissement significative, d'une présentation des dépenses engagées, des dépenses réalisées et des restes à réaliser ainsi que des recettes prévues pour financer l'opération. Cette technique de vote a l'avantage pour la commune d'offrir une plus grande lisibilité pour les élus et les citoyens, d'assurer un suivi de l'état d'avancement de l'opération, d'en connaître le coût réel et de justifier de ses taux d'exécution.

La chambre considère que cette technique est une bonne pratique de gestion et invite la commune à voter et à suivre ses principaux investissements par opération en veillant à faire apparaître les restes à réaliser par opération.

2.3 Une capacité d'autofinancement insuffisante

2.3.1 Des recettes qui chutent en 2016 et qui évoluent faiblement ensuite

Sur la période de contrôle, les produits de gestion de la commune baissent de 7,9 %, principalement du fait de la diminution de la fiscalité locale et des dotations de l'État (voir tableau ci-dessous).

2.3.1.1 Le passage à la fiscalité professionnelle unique et la baisse des taux de la fiscalité des ménages

Les ressources fiscales (impôts et taxes - chapitre 73) représentent 59,6 % des ressources de la collectivité. Les produits des 3 taxes directes locales revenant à la commune (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriété bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties) connaissent une baisse modérée sur la période de contrôle 2013-2020 (perte de 162 K€). Cette perte résulte principalement de la décision de la collectivité en 2016 de diminuer de 3 % les taux d'imposition communaux de la taxe d'habitation et du foncier bâti et de 9 % le taux de la taxe sur le foncier non bâti. Cette décision a entraîné une perte de 349 K€ de recettes en 2016. Ce choix semble lié à un objectif de compensation des allègements de charges dont la commune a bénéficié suite au transfert de compétences.

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion 2013-2020

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013-2020 en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 010 174	3 949 781	3 952 295	3 051 713	3 105 764	3 184 356	3 257 352	3 295 808	-17,8%
Dont impôts économiques (CVAE, Taxe sur surfaces commerciales, IFER, CFE)	602 349	549 093	517 559	Impôts transférées à la CAGS					
Dont taxes foncières et taxe d'habitation	3 076 542	3 126 799	3 179 288	2 829 769	2 808 168	2 847 939	2 912 360	2 913 983	-5,3%
+ Fiscalité reversée	-294 221	-218 346	-175 746	573 192	531 517	504 475	491 995	414 380	
= Fiscalité totale (nette)	3 715 953	3 731 435	3 776 549	3 624 905	3 637 281	3 688 831	3 749 347	3 710 188	-0,2%
Ressources d'exploitation	388 144	392 402	405 731	330 422	359 717	346 428	414 890	268 245	-30,9%
Ressources institutionnelles	2 265 095	2 188 863	2 657 214	1 593 436	1 670 266	1 738 326	1 664 001	1 801 918	-20 ,4%
Production immobilisée, travaux en régie	64 332	16 355	0	0	0	0	96 737	0	-100,0%
Produits de gestion	**6 433 525**	**6 329 056**	**6 839 494**	**5 548 763**	**5 667 265**	**5 773 585**	**5 924 974**	**5 780 351**	-7,9%

Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion.

L'intégration de la commune au sein de la communauté d'agglomération du Grand Sénonais au 1er janvier 2016 suite à la dissolution de la communauté de communes du Villeneuvien a entraîné la fin de la perception par la commune de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe sur les surfaces commerciales, de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Ce transfert de la fiscalité des entreprises à la communauté d'agglomération a été intégralement compensé par le versement d'une attribution de compensation d'un montant de 804 633 €. Les transferts de compétences intervenus sur la période 2016-2020 (tourisme, transport, PLUI-H, mission locale, aide à l'insertion, école de musique, entretien des ouvrages liés à la gestion des eaux pluviales) ont été évalués en 2020 à 193 321 €, montant qui a été répercuté sur le calcul de l'attribution de compensation. Seul le transfert des compétences SDIS, éclairage public et droits des sols, intervenu en 2016, soit une charge transférée évaluée à 350 372 €, ne s'est pas traduit par une baisse du même montant de l'attribution de compensation versée à la commune. Ainsi, la baisse des recettes fiscales décidée par la commune en 2016 a été équivalente à la charge transférée.

Malgré cette baisse, les taux de fiscalité locale de la commune restent, sur toute la période 2013-2019, bien supérieurs à ceux de la strate.

Tableau n° 4 : Taux d'imposition des taxes foncière et d'habitation en 2013, 2016 et 2019

	2013		2016		2019	
	Villeneuve-sur-Yonne	Moyenne de la strate	Villeneuve-sur-Yonne	Moyenne de la strate	Villeneuve-sur-Yonne	Moyenne de la strate
Taxe d'habitation	25,68%	21,51%	23,06%	14,98%	23,06%	15,30%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	28,73%	14,35%	26,15%	21,07%	26,16%	20,96%

Source : données DGFIP (en 2013 la strate de comparaison est celle des communes isolées)

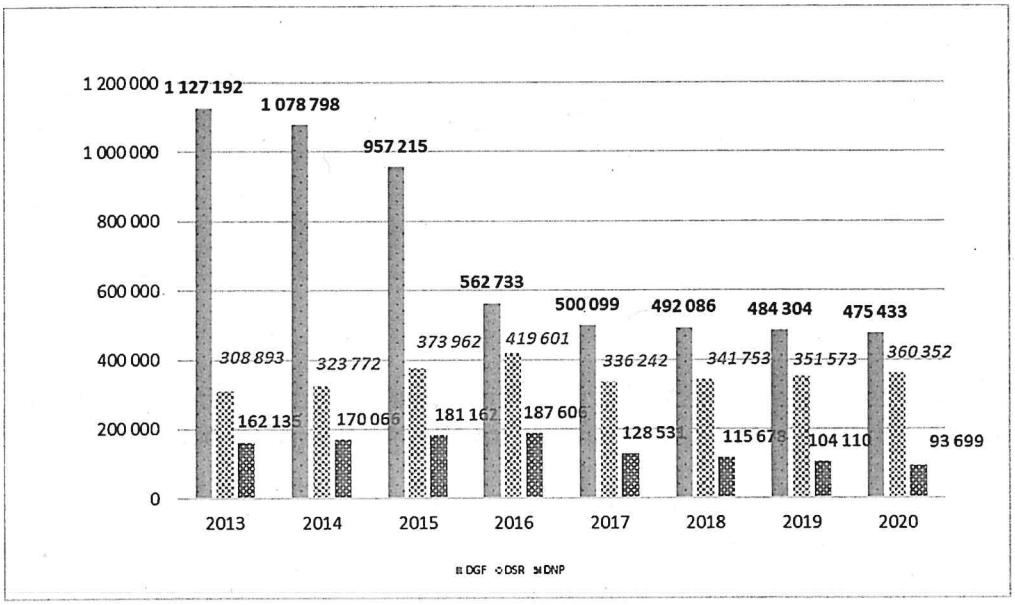
Les impôts directs locaux de la commune sont peu productifs du fait de la faiblesse des bases fiscales (entre autres facteurs, la part des foyers non imposables pour la commune en 2019 était de 62,8 % alors que la moyenne nationale était de 56,3 %). Le potentiel fiscal par habitant en 2019 s'élevait à 747,45 € alors que le potentiel fiscal moyen de la strate était de 931,48 €. Ainsi, en 2019, malgré des taux nettement supérieurs à la moyenne, les recettes fiscales de Villeneuve-sur-Yonne s'élevaient à 540 € par habitant contre 495 € en moyenne pour les communes de la strate.

2.3.1.2 La baisse importante des recettes institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentaient 33 % des ressources en 2013 et seulement 27 % en 2020. Elles rassemblent la dotation globale de fonctionnement et compensations d'exonération versées par l'État, soit 2/3 du total, et des concours financiers divers apportés à la commune, soit par l'État dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires avec la mise en place du fonds d'amorçage, soit par d'autres collectivités telles que le département qui soutient le développement des enseignements artistiques, ou encore par d'autres partenaires tels que la caisse d'allocations familiales. Les dotations de la caisse d'allocations familiales pour le financement des compétences petite enfance et jeunesse représentaient, en 2019, 30 % du total des dotations institutionnelles, soit un montant de 490 K€ et en 2020 34 % de ces dotations, soit un montant de 604 K€ (dont 89 K€ au titre des aides exceptionnelles Covid-19).

La baisse totale de la dotation globale de fonctionnement sur la période 2013-2020 est de 669 K€ (voir graphique ci-dessous). La part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement a diminué sur cette période de 652 K€ sous l'effet des mesures nationales de contribution des collectivités au redressement des finances publiques et de la stagnation de la population (5 389 habitants en 2013 et 5 353 habitants en 2019). Cette très forte baisse n'a pas été compensée par l'évolution des autres composantes de la DGF.

Graphique n° 1 : Évolution des ressources institutionnelles sur la période 2013-2020 en euros



Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion

2.3.1.1 Des ressources liées à l'exploitation des services, stables sur la période

Les produits de service représentent un montant moyen sur la période 2013-2020 de 332 K€, en légère baisse sur la période. Le produit des services comprend les redevances pour occupations du domaine public, les redevances perçues au titre des services de restauration scolaire, de la crèche, du service jeunesse, de la bibliothèque, des transports scolaires, des classes de neige, et les remboursements liés à des mises à disposition de personnel. Les redevances liées au service périscolaire représentent 37 % des produits totaux de service sur la période 2013-2020 (soit 976 K€ sur la période), les redevances liées à la crèche, aux stages des enfants pendant les vacances scolaires, représentent 25 % des produits totaux de service sur la période (soit 655 K€) et les redevances des services à caractère culturel (conservatoire, service jeunesse et bibliothèque) avec un montant de 341 K€ représentent 13 % du total des produits de service.

La baisse enregistrée en 2020 par rapport à l'année 2019 résulte de la crise sanitaire qui a impacté les services rendus à la population : baisse de 36 K€ au titre de la facturation du service de la crèche, baisse de 50 K€ au titre du restaurant scolaire. Par ailleurs, la hausse des recettes au titre de l'exercice 2019 s'explique par le versement des redevances d'occupation du domaine public par Orange au titre des années 2016, 2017, et 2018 pour un montant de 15 815 € et par le règlement par le collège de l'occupation des installations sportives au titre de l'année scolaire 2017/2018 pour un montant de 16 610 K€.

2.3.1.2 L'impact de la dissolution de la communauté de communes du Villeneuvien et de la clôture des budgets annexes

La dissolution de la communauté de communes du Villeneuvien et la clôture des budgets annexes porteurs des compétences transférées à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais ont entraîné l'intégration d'excédents et de déficits dans le budget principal de la commune. Ces mouvements ont représenté en 2016 un apport de 521 K€ à l'équilibre du budget de la commune, et en 2017, une contribution négative de 268 K€ (voir détail en annexe n° 1 - tableau 21 et commentaires).

La commune a fait preuve de négligence en n'anticipant pas le remboursement des excédents des budgets annexes eau et assainissement, dont la clôture intervenue fin 2016 (délibération du 20/12/2016) s'est traduite par l'intégration au budget principal de la commune en 2017 d'un excédent de fonctionnement de 82 824,34 € et d'un excédent d'investissement de 278 613,98 €. Le transfert des compétences eau et assainissement à la communauté d'agglomération du grand Sénonais est intervenu au 1er janvier 2017, mais ce n'est qu'à la suite d'une délibération prise le 16 décembre 2019 que la commune et l'EPCI ont arrêté, par convention financière, le principe d'un versement à la communauté d'agglomération d'un total de 361 438 € en six mensualités à compter du mois de mai 2020. Cependant, la commune n'a pas anticipé le remboursement de ces excédents et n'a procédé à aucun provisionnement dans ce but. Les difficultés financières auxquelles elle s'est trouvée confrontée l'ont contrainte à solliciter de la communauté d'agglomération un lissage sur cinq années des versements correspondants. Ce principe a été entériné par la délibération en date du 18 décembre 2020.

La chambre observe qu'au total, l'évolution des recettes de la commune aura été essentiellement marquée, sur la période contrôlée, par une baisse importante de sa dotation globale de fonctionnement et par le maintien à tort jusqu'en 2020 dans le budget principal d'excédents des budgets annexes eau et assainissement qui auraient dû être versés à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais dès 2017.

2.3.2 Des dépenses de gestion : un écart qui se creuse avec la moyenne de la strate

Les charges de gestion courantes de la commune stagnent malgré les importants transferts de compétences et de charges à la communauté d'agglomération (voir détails dans § ci-après) : hors dépenses associées aux compétences transférées à la CAGS, elles augmentent de 16 % sur la période, soit une variation moyenne annuelle d'environ 2,3 %.

Tableau n° 5 : Évolution des charges de gestion courantes 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013-2020 en %
Charges à caractère général	1 580 591	1 541 683	1 552 194	1 567 723	1 415 995	1 528 659	1 527 919	1 467 152	-7,2 %
Charges de personnel	2 965 750	3 091 181	3 171 031	3 270 042	3 397 320	3 375 286	3 321 707	3 464 825	16,8 %
Subventions de fonctionnement	284 034	230 850	267 030	178 054	175 621	152 061	110 399	137 560	-51,6 %
Autres charges de gestion	392 850	402 278	399 413	189 273	224 897	216 524	216 437	228 008	-42 %
Total Charges courantes (hors charges financières)	5 223 225	5 265 992	5 389 668	5 205 092	5 213 833	5 272 530	5 176 462	5 297 546	1,4 %
Total charges courantes à périmètre constant (hors compétences transférées)	4 560 754	4 642 471	4 739 608	4 948 965	4 899 979	5 272 530	5 176 462	5 297 546	16 %

Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion[89]

[8] La hausse des charges courantes à périmètre constant entre 2017 et 2018 résulte d'une part du chapitre 011 : + 194 K€ lié à la hausse des locations mobilières (+ 94 K€ en 2018/2017), la hausse des fournitures de voirie (+ 30 K€ travaux réfection trottoirs et aménagement cour mairie) et de l'entretien de la voirie (+ 50 K€), hausse des autres fournitures (+ 22 K€ en 2018 gazon et plantes pour place G Clémenceau et square J Puissant).

[9] Cependant la chambre rappelle que le montant des charges 2018 et 2019 doit être relativisé du fait de l'absence de rattachements relevés précédemment.

Les tableaux n° 22 et suivants de l'annexe n° 1 détaillent, pour les charges de personnels, pour les autres charges de gestion et pour les subventions de fonctionnement, les retraitements de charges opérés par la chambre.

2.3.2.1 Des charges de personnel en augmentation continue

Les charges de personnel représentent le principal poste de dépenses de la commune. En 2020, elles représentaient 65 % des charges de gestion courante, devant les charges à caractère général, 28 %, et les subventions de fonctionnement, 3 %. À l'exception de 2013, le niveau des dépenses de personnel de la commune est supérieur à la moyenne des communes de la même strate.

Tableau n° 6 : Évolution des charges de personnel en euros par habitant

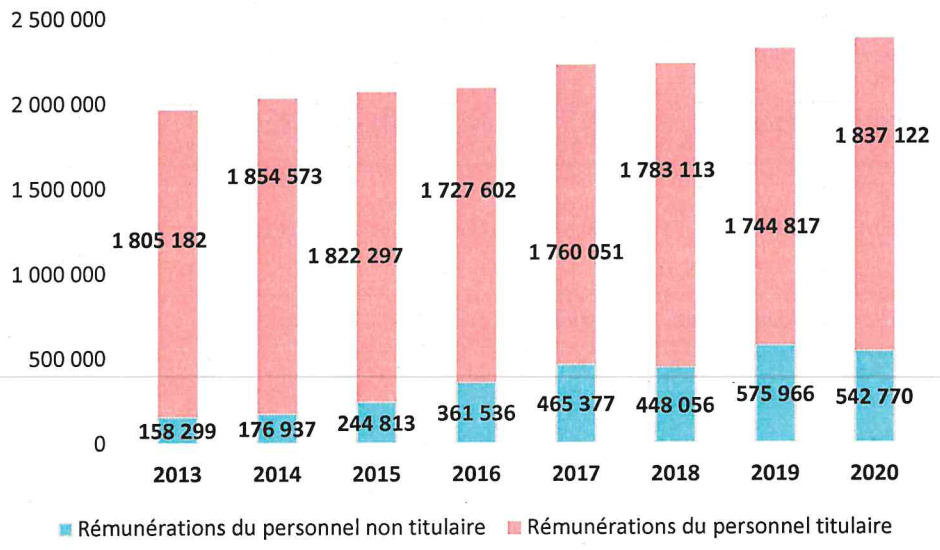
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commune de Villeneuve sur Yonne	550	573	586	603	625	627	621
Moyenne de la strate	583	572	577	525	536	530	535

Source : fiches AEFE – en 2013 la strate de comparaison est la strate des communes isolées

Les charges de personnel recalculées à périmètre constant (c'est-à-dire hors personnels affectés aux compétences transférées) ont évolué sur la période 2013-2020 de 566 K€ représentant une hausse moyenne annuelle de 71 K€ (voir détail en annexe n° 1 - tableau n° 22).

La rémunération du personnel représente entre 66 % et 70 % des charges de personnel. La rémunération du personnel titulaire reste relativement stable sur la période 2013-2020 (+ 32 K€), alors que la rémunération du personnel non titulaire enregistre une hausse de 384 K€.

Graphique n° 2 : Évolution des rémunérations des titulaires et des non titulaires 2013-2020



Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion

Cette hausse de la rémunération des non titulaires en 2017 résulte notamment de l'intégration dans l'effectif de la commune de 5 enseignants artistiques en septembre et octobre 2016 et de 7 enseignants artistiques en septembre 2017, personnel auparavant mis à disposition par l'association Yonne Arts Vivants. Le transfert de ces effectifs à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais en 2018, pourtant, ne s'est pas traduit par une baisse de la rémunération du personnel non titulaire. En effet, la commune a procédé au recrutement de plusieurs contractuels pour assurer des missions de remplacement à la crèche, des missions dans les écoles, dans les musées pendant la période estivale et des missions au service technique. La tendance se poursuit en 2019 avec l'accroissement de la masse salariale pour faire face à un absentéisme important de la collectivité. Par ailleurs, la commune s'est dotée en septembre 2019 d'un service de police municipale avec le recrutement de quatre policiers municipaux et d'une secrétaire, alourdissant les dépenses de personnel de 200 K€ sur l'exercice 2020. La commune est également impactée par la hausse des charges sociales qui représentent 218 K€ sur la période de contrôle.

2.3.2.2 Des charges à caractère général insuffisamment maîtrisées

Deuxième poste de charges de la collectivité, les charges à caractère général semblent diminuer sur la période 2013-2020 (- 7 %). Cependant, le retraitement des charges à caractère général tenant compte des transferts de compétences à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais[10] opérées sur la période de contrôle fait apparaître une évolution de 13 % de ces charges entre 2013 et 2020.

Tableau n° 7 : Charges à caractère général retraitées à périmètre constant sur la période 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2013-2020
Charges à caractère général	1 580 591	1 541 683	1 552 194	1 567 723	1 415 995	1 528 659	1 527 919	1 467 152	-7%
Transfert école de musique en 2018 (financement Yonne Arts Vivants pour mise à disposition enseignants	3 507	142 325	159 207	157 110	61 737				
Intervenant extérieur payé sous forme de prestation pour école de musique	135 827	865	1 100	1 240	11 887				
Transfert éclairage public 2016	130 734	130 734	130 734						
Transfert transport 2016	6 000	6 000	6 000						
Transfert assainissement eaux pluviales	7 704	7 704	7 704	7 704	7 704				
Total des charges transférées charges à caractère général	283 772	287 628	304 745	166 054	81 328	0	0	0,00	
011 à périmètre constant	**1 296 819**	**1 254 055**	**1 247 449**	**1 401 669**	**1 334 667**	**1 528 659**	**1 527 919**	**1 467 152**	**13%**
Evolution annuelle		-3%	-1%	12%	-5%	15%	0%	-4%	

Source : extraction des titres et mandats de la commune

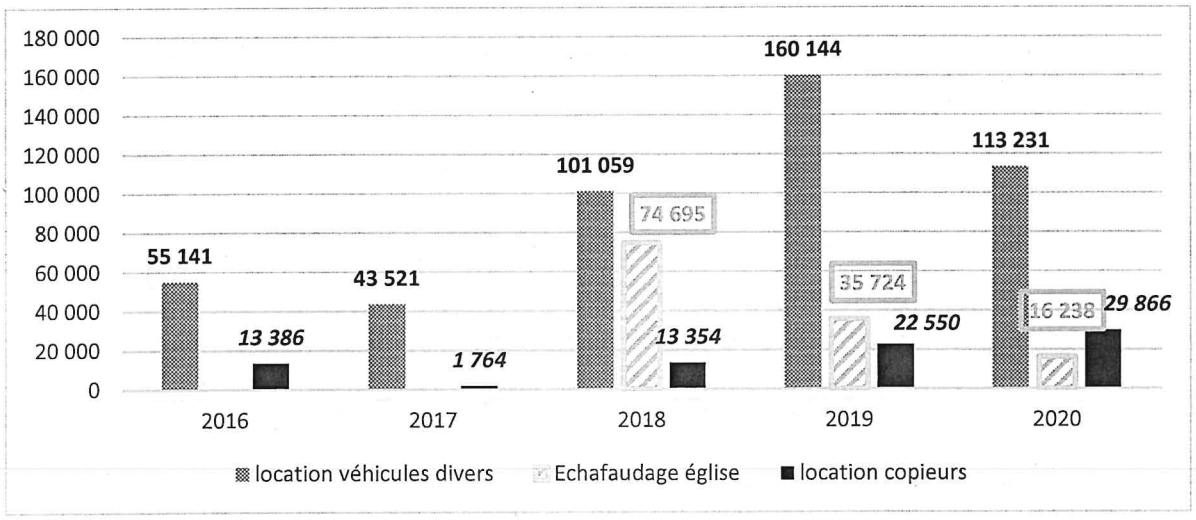
[10] La création de la communauté d'agglomération du Grand Sénonais au 1er janvier 2016 a entraîné le transfert en 2016 des compétences éclairage public, contribution au SDIS, instruction droit des sols, transport, tourisme et développement économique. Au 1er janvier 2017, ce sont les compétences eau, assainissement, ordures ménagères, PLUI-H et insertion, et en 2018, les compétences GEMAPI, ZAE, enseignement artistique, entretien des réseaux eaux pluviales et assainissement. Ce sont les transferts des compétences éclairage public et enseignement artistique qui ont le plus impacté les charges à caractère général.

Le tableau ci-dessus met en exergue une hausse des charges très significative intervenue en 2018 alors même que la situation financière de la commune était déjà très tendue. Cette augmentation résulte principalement du poste « achats » (+ 92 K€ en 2018/2017), qui enregistre une nette progression des dépenses de fournitures de voirie (+ 30 K€) et de fournitures diverses (+ 22 K€) pour les besoins des travaux réalisés en régie par les services techniques (réfection de trottoirs, réalisation de l'aménagement paysager du square Jean Puissant et de la place Georges Clémenceau). Le poste relatif aux consommations d'eau est également en forte hausse (+ 24 K€) en 2018 en raison du paiement de nombreuses factures correspondant à des consommations au titre de l'exercice 2017.

Les dépenses de « location mobilière » ont également connu une hausse très importante en 2018 (190 K€ contre 96 K€ en 2017 et 205 K€ en 2019). Cette hausse résulte principalement de la décision prise par la collectivité de recourir à des contrats de location pour renouveler sa flotte de véhicules, mais aussi de la location de matériels spécifiques nécessaires pour la réalisation des travaux en régie (voirie en 2018 et 2019, réaménagement paysager du parc de la mairie en 2018) ou encore de l'installation durable d'un échafaudage pour assurer la sécurisation du clocher de l'église (à titre d'exemple, en 2018 32,5 K€ de frais de location d'échafaudage ont été comptabilisés).

La baisse des charges à caractère général sur l'exercice 2020 est liée d'une part à la crise sanitaire qui a impacté le fonctionnement de certains services à la population, mais également à l'impossibilité pour la commune d'effectuer un certain nombre de rattachements sur l'exercice 2020 en l'absence de crédits budgétaires suffisants. Ainsi, la commune va impacter son budget 2021 d'un montant de 33 574 € correspondant à des factures 2020.

Graphique n° 3 : Évolution des principales locations mobilières sur la période 2013-2020



Source : Extraction des titres et mandats

La gestion de la flotte des véhicules de la commune de Villeneuve-sur-Yonne

La commune disposait en 2020 d'un parc automobile important, dont une grande partie est sous contrat de location[11]. À son arrivée en 2017, le responsable des services techniques a été chargé de réaliser un diagnostic sur l'état de ce parc à la suite duquel la décision a été prise de renouveler une grande partie de la flotte de véhicules en privilégiant la location, pour éviter d'investir, la commune arguant de l'impossibilité de procéder à des acquisitions sans recourir à l'emprunt.

Ce renouvellement a porté à la fois sur les véhicules légers et les véhicules lourds affectés aux services techniques. Il s'est accompagné d'une augmentation de la capacité du parc, de manière manifestement déconnectée des besoins réels des services municipaux : confronté à une situation financière critique, le nouvel exécutif communal a restitué, en octobre 2020, trois véhicules légers et un camion sans que le fonctionnement de l'administration et le niveau des services rendus à la population en soient affectés. La commune avait également entrepris, quelques mois auparavant, de renégocier les contrats de 5 véhicules utilitaires en raison de leur surdimensionnement en termes de kilométrage.

De plus, la souscription ou le renouvellement de ces contrats ont été réalisés dans des conditions litigieuses (voir infra le § 4.2.1 dans le chapitre consacré à la commande publique).

En outre, ces choix de gestion effectués à la mi-mandat ont été également préjudiciables du point de vue de leur impact financier sur les comptes de la commune. Alors que la situation financière délicate dans laquelle elle se trouvait déjà en 2017 imposait de maîtriser fortement, voire de réduire ses charges de fonctionnement, la souscription de multiples contrats de location de véhicules mal calibrés et mal suivis a entraîné une forte augmentation des charges de fonctionnement afférentes, soit environ 111 K€ entre 2017 et 2019, qui a représenté de l'ordre de 2/3 de l'augmentation des charges à caractère général.

Enfin, la gestion quotidienne et l'entretien de la flotte ne sont pas suivis de manière suffisamment rigoureuse : en l'absence de carnet de bord et de suivi pour chaque véhicule, les tableaux régulièrement mis à jour ne permettent pas de garantir la traçabilité des données relatives à l'usage des véhicules. D'ailleurs, la directrice générale des services en fonctions entre février 2019 et juillet 2020 a disposé d'un véhicule de service entre juin 2019 et juillet 2020, sans qu'une décision expresse d'affectation d'un véhicule avec remisage à domicile ne soit prise par la commune.

La chambre invite la commune à plus de rigueur dans la gestion de la flotte de véhicules afin d'améliorer la maîtrise de ce poste de dépenses.

2.3.2.3 Les autres charges de gestion

Ce troisième poste de dépenses comprend les participations obligatoires à différents organismes (service départemental d'incendie et de secours (SDIS), organisme de gestion de l'école privée catholique (OGEC), etc.), les indemnités des élus et leurs frais de formation, de mission et de représentation ainsi que les admissions en non-valeur (voir annexe n° 1 - tableau n° 24). Le retraitement des charges transférés à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais (le transfert de la participation au SDIS étant la principale) met en évidence une augmentation de 5,9 % des autres charges de gestion sur la période 2013-2020. Cette hausse

[11] Composé d'une trentaine de véhicules, dont 4 véhicules légers, 15 utilitaires, 10 engins techniques (tracteurs, camions).

s'explique par la participation versée à l'OGEC. En effet, cette participation s'est élevée en 2019 à 59 474 €, puis en 2020 à 82 411 € en raison de l'abaissement de l'âge de la scolarisation en maternelle entraînant une participation de la commune correspondant à l'intégralité des dépenses de fonctionnement des écoles maternelles alors qu'elle les finançait auparavant à hauteur de 50 %.

2.3.2.4 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées par la collectivité constituent son quatrième poste de charges courantes. Elles regroupent les subventions versées aux associations, les subventions versées à l'office du tourisme, au centre communal d'action sociale (CCAS) et à la caisse des écoles. Ces subventions représentent annuellement en moyenne par an sur la période de contrôle : 29 889 € pour le CCAS, 3 588 € pour la caisse des écoles, 79 785 € pour le centre aéré et 50 313 € pour toutes les autres associations. Après retraitement des transferts de compétences intervenus sur la période de contrôle – principalement l'office du tourisme[12] – les subventions sont en baisse de 8,4 % (voir tableau n° 26 en annexe n° 1).

Les crédits consacrés aux associations fluctuent sur la période 2013-2017 et baissent de manière significative en 2018 (- 24 559 € par rapport à 2017), en 2019 (- 23 463 € par rapport à 2018) et en 2020 (- 29 739 € par rapport à 2019). La subvention au centre aéré est amputée de 10 838 € en 2018 puis de 26 436 € en 2019, avec la fin des versements correspondant aux nouvelles activités pédagogiques. Les montants versés aux associations autres que le centre aéré demeurent modiques sur toute la période de contrôle.

Tableau n° 8 : Subventions versées aux associations 2013-2020

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Évolution 2013-2020
Subventions aux associations	165 029	127 877	148 095	136 754	149 321	124 761	101 299	71 560	1 024 696	- 56,6 %
Subvention au centre aéré	57 725	70 725	90 613	89 413	102 638	91 800	65 365	70 000	638 279	
Subventions versées aux autres associations	107 304	57 152	57 482	47 341	46 682	32 961	35 934	1 560	386 417	- 98,5 %
Évolution annuelle		-37 152	20 217	-11 340	12 566	-24 559	-23 463	-29 739	-93 469	

Source : extraction des titres et mandats de la commune

Le soutien aux associations est marqué par une baisse continue des financements de la commune : sur la période de contrôle, ils demeurent très inférieurs à ceux de la moyenne des communes comparables. Les contraintes financières qui pèsent sur la commune l'ont en effet conduite à prioriser ses politiques d'intervention.

[12] Les subventions versées à l'office du tourisme en 2013, 2014 et 2015 ont représenté un total de 227 098 € (une moyenne de 75 699 € par an) : elles disparaissent avec le transfert de la compétence office du tourisme à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais au 1er janvier 2016.

Tableau n° 9 : Subventions versées en euros par habitant 2013-2020

C/habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Villeneuve-sur-Yonne	53	43	49	33	32	28	21
Moyenne de la strate	123	95	92	68	67	67	67

Source : fiches DGFIP

2.3.3 Des frais financiers lourdement grevés par l'impact d'un emprunt toxique

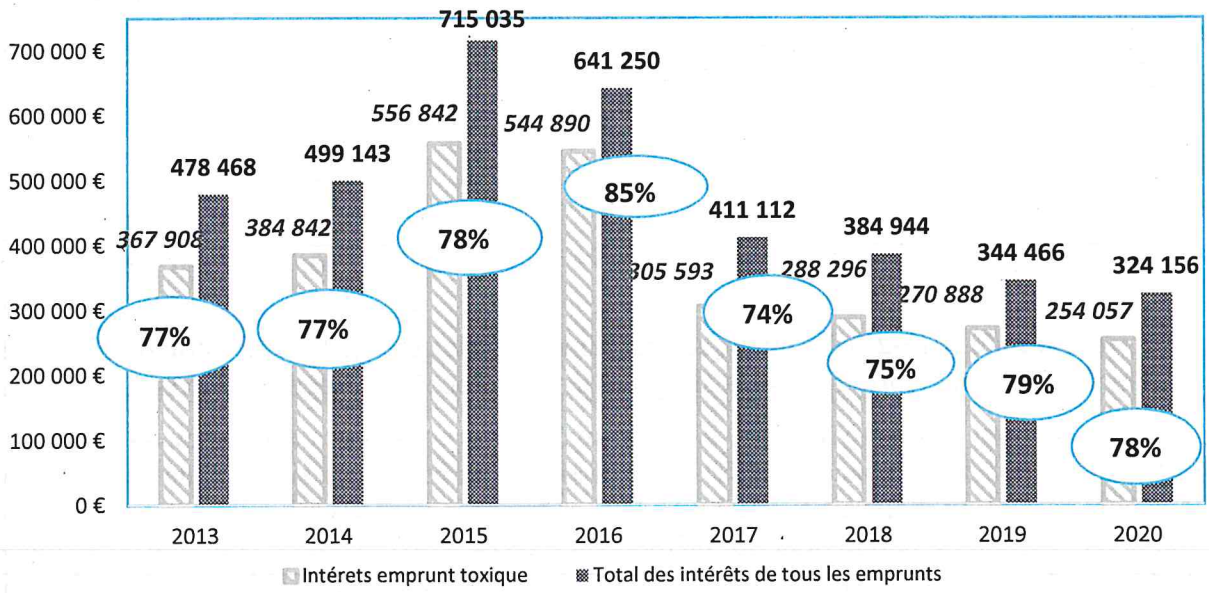
La période 2013-2019 est marquée par l'impact de la gestion d'un prêt structuré à risque, refinancé à plusieurs reprises avant la signature d'un protocole transactionnel avec la CAFFIL.

Un contrat de prêt (MPH232929) a été signé par la commune de Villeneuve-sur-Yonne le 27 juillet 2005 avec la banque DEXIA Crédit local pour refinancer six contrats de prêts dont le capital restant dû s'élevait à 2 507 203,45 € et financer un nouveau prêt d'un montant de 500 000 €. Ce contrat portait donc sur un montant total de 3 007 203,45 € pour une durée totale de 30 ans. Après un 1er refinancement de ce prêt intervenu le 5 avril 2006 (avant le règlement de la 1ere échéance du prêt (MPH 232929) prévue le 1er septembre 2006, un nouveau contrat de refinancement du prêt (MPH983658) a été souscrit par la commune le 4 juin 2007 avec Dexia Crédit local (contrat de prêt MPH985522) pour une durée de 28 ans et pour un montant de 2 914 414,86 €. Ce prêt comprenait une première phase du 1er septembre 2007 au 1er septembre 2009 avec application d'un taux d'intérêt fixe de 3,19 % maximum et une deuxième phase du 1er septembre 2009 au 1er septembre 2035 avec un taux d'intérêt indexé sur le cours de change de l'euro face au franc suisse, présentant la structure suivante : si le cours de change de l'euro en francs suisses constaté en fin de période est supérieur ou égal à 1,45 francs suisse, le taux fixe annuel est de 3,19 % maximum ; dans le cas contraire, le taux est la somme d'une part de taux fixe de 5,19 % et d'autre part de 50 % de variation du cours de change de l'euro en francs suisse de chaque échéance.

En 2010, l'euro est passé en dessous de la valeur de 1,45 francs suisses, générant l'application de la formule du contrat et entraînant une hausse importante des frais financiers pour la commune dès 2010. Pour gagner du temps, la commune a alors conclu un nouveau prêt le 30 juillet 2010 (contrat MPH 2171772) avec Dexia, permettant le refinancement du précédent prêt pour un montant de 2 757 098,32 € et pour une durée de 27 ans. Ce contrat présentait une structure identique au précédent, avec des valeurs et un calendrier modifiés : pendant la 1ière année (jusqu'au 1er septembre 2011) un taux fixe de 4,85 % s'est appliqué ; puis en application de la formule du taux indexé pendant une seconde phase courant du 1er septembre 2011 au 1er septembre 2035. Pendant la troisième phase, soit du 1er septembre 2035 au 1er septembre 2037, le taux d'intérêt appliqué est l'Euribor 12 mois.

Mais le taux de change euro/CHF est resté en dessous de la valeur pivot de 1,45, déclenchant l'application de la formule du taux structuré dès 2012 et une forte hausse des charges financières pour la commune. Les taux d'intérêts applicables se sont successivement élevés à 6 % en 2012, à 13,67 % en 2013, à 14,61 % en 2014, et à 21,62 % en 2015 et 2016 (voir détails en annexe n° 2).

Graphique n° 4 : Part de l'emprunt toxique dans la charge financière totale sur la période 2013-2020



Source : Extraction des titres et mandats de la commune[13]

Dans ce contexte, la commune a assigné par acte en date du 21 mars 2013 la banque prêteuse devant le tribunal de grande instance de Nanterre afin de solliciter la nullité des contrats de prêts pour vice du consentement.

En 2015, la procédure judiciaire restant pendante, la commune a négocié le retrait des poursuites engagées dans le cadre d'un protocole de refinancement de l'emprunt toxique avec la CAFFIL, afin de bénéficier de l'aide du fonds de soutien mis en place par l'État pour faciliter la sortie des emprunts dits toxiques. Un protocole d'accord a été signé en décembre 2015 (délibération du conseil en date du 5 décembre 2015). La notification de la décision de soutien de l'État est intervenue le 16 septembre 2016 pour un montant d'aide de 6 290 047 € versé sous forme d'annuités de 449 289 € lissées sur 14 années. Le contrat de prêt (MON506795) signé en date du 17 décembre 2015 avec la CAFFIL pour un montant de 9 274 061,16 € pour une durée de 21 ans est à taux fixe de 3,25 %. Le premier versement de l'aide du fonds de soutien est intervenu en 2016 avec le règlement de deux annuités (2015 et 2016). Le premier remboursement de la commune au titre de ce nouveau contrat est intervenu au 1er septembre 2017. Les charges d'intérêts de 2015 et 2016 ont été calculées sur la base du précédent contrat (MPH271772) avec la formule du taux indexé 2010, l'euro étant toujours en dessous de la valeur de 1,45. Les charges d'intérêts se sont donc élevées pour la commune à 556 842 € pour 2015 et à 544 890 € pour 2016.

[13] Un retraitement a été réalisé sur l'exercice 2020 pour ne pas tenir compte de la régularisation opérée sur les ICNE en 2020 pour un montant de 116 411 €

À partir de septembre 2017, avec la fin du règlement des intérêts dus au titre du prêt structuré, les charges financières diminuent significativement[14]. Cependant, les frais financiers restent élevés d'autant que la collectivité, malgré une situation financière déjà tendue, a continué à souscrire de nouveaux emprunts en 2018 et en 2019[15].

Tableau n° 10 : Charges financières en euro par habitant

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Villeneuve-sur-Yonne	89	93	132	118	1 594	72	64
Moyenne de la strate	34	43	65	52	30	25	24

Source : fiches DGFIP

2.3.4 La commune a perdu toute capacité d'autofinancement depuis 2017

Indicateur clé de l'analyse de la situation financière, la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond à l'épargne dégagée par la collectivité pour faire face au remboursement de sa dette et au financement de ses investissements : elle est égale à la différence entre les produits et les charges réels de fonctionnement.

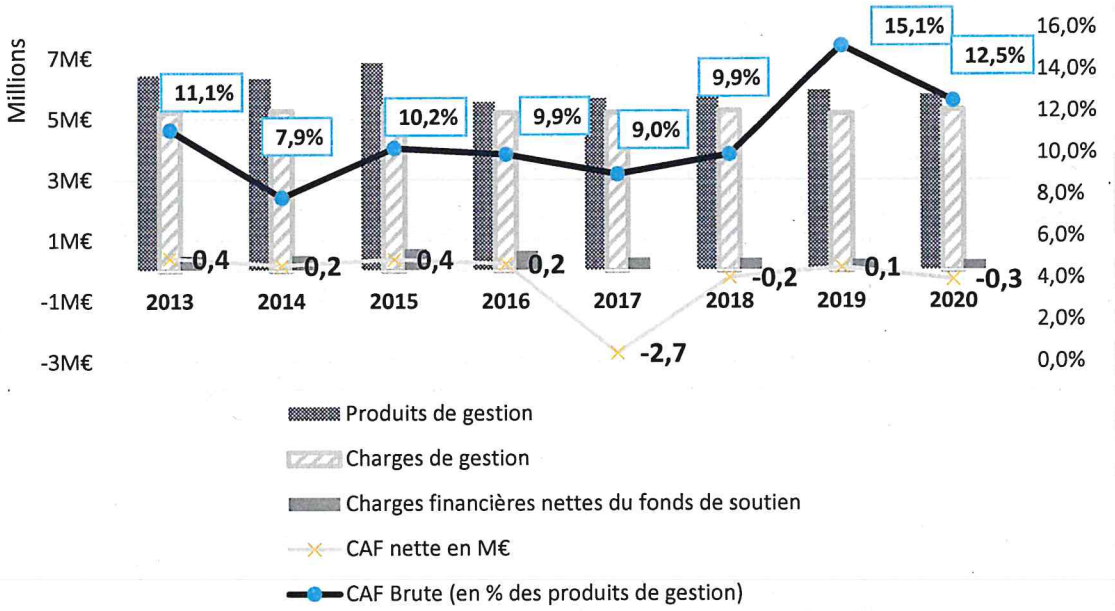
La capacité d'autofinancement brute de la commune de Villeneuve-sur-Yonne est fortement amputée en 2013, 2014 et 2015 par les charges financières liées à l'emprunt toxique. La commune a bénéficié à compter de 2016 de l'aide du fonds de soutien et notamment du versement en 2016 de deux échéances du fonds de soutien, soit 898 578 € correspondant aux échéances 2015 et 2016. La baisse de la CAF brute dès 2016 résulte de la diminution continue des produits de gestion alors que corrélativement les charges de gestion restent stables. La hausse de la CAF brute 2019 n'est qu'apparente car elle résulte du report de factures 2019 sur l'exercice 2020.

La capacité d'autofinancement nette (CAF nette), égale à la différence entre la CAF brute et l'annuité en capital de la dette de l'exercice, correspond quant à elle à l'épargne restant disponible pour le financement des investissements. La CAF nette de la commune s'est fortement dégradée à partir de 2016, avec l'entrée en vigueur du protocole de refinancement du prêt structuré. Elle est restée quasi nulle depuis : une annuité en capital de la dette qui s'envole après le refinancement du prêt structuré (528 297 € pour le prêt CAFFIL renégocié contre 64 366 € avant renégociation), la progression des charges de gestion et la baisse des produits expliquent cette évolution.

[14] La charge d'intérêt 2017 résultant du nouveau contrat étant de 305 593 €.

[15] La commune a souscrit en 2018 un contrat de prêt relais auprès de la Banque postale pour un montant de 200 000 € pour une durée de 1 an et 6 mois à compter du 4 juillet 2018, soit une date d'échéance du prêt au 4 janvier 2020. En 2019 deux nouveaux emprunts auprès de la Caisse d'épargne de respectivement 650 000 € (taux fixe 0,94 %) signé en août 2019 et 200 000 € (taux fixe 0,91 %) signé en décembre 2019 pour une durée de 15 ans ont été conclus.

Graphique n° 5 : Évolution de la CAF sur la période 2013-2020



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion[16]

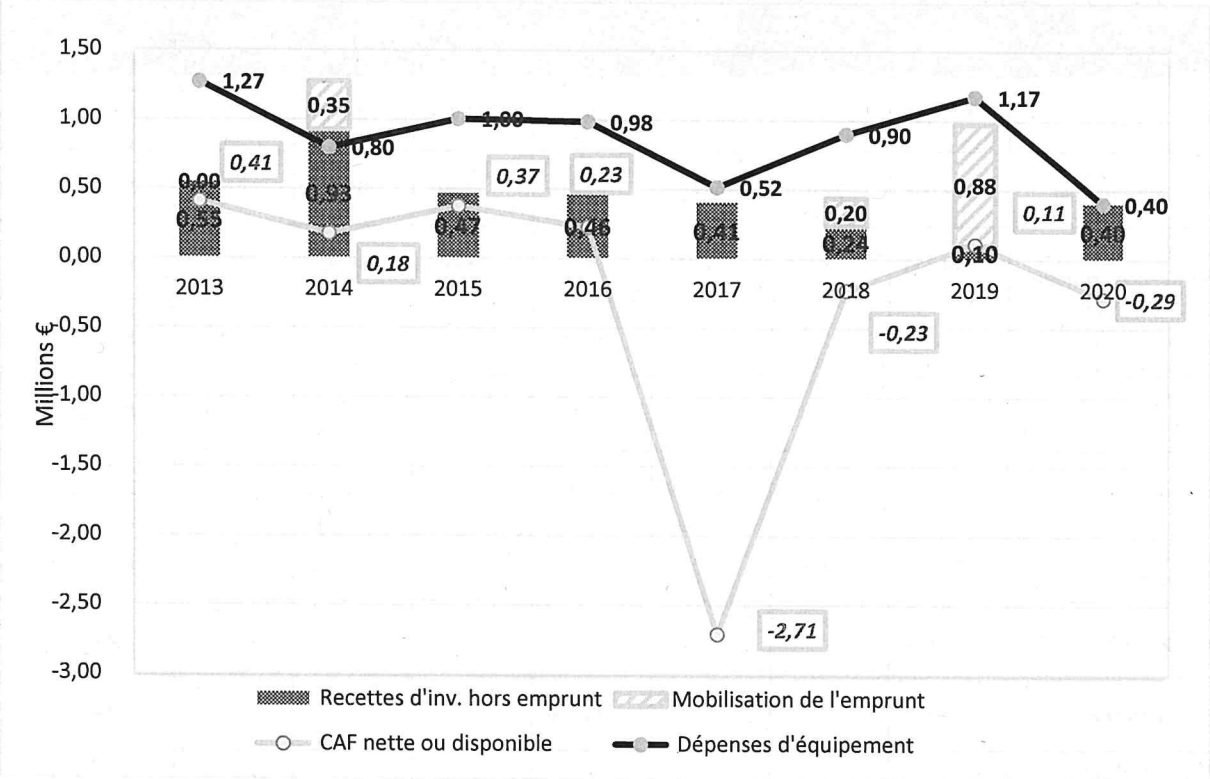
2.4 Des dépenses d'investissement trop élevées par rapport aux capacités de la commune, financées principalement par des subventions et le recours à l'emprunt

Entre 2013 et 2020, la commune a réalisé 7 M€ de dépenses d'investissement. En l'absence d'autofinancement disponible (la CAF nette cumulée sur la période négative s'établit à - 1,9 K€), ces dépenses ont été financées à 21 % par des subventions reçues, 15 % par le FCTVA, 8 % par des cessions, 3 % par la taxe locale d'aménagement et par la mobilisation de l'emprunt (20 %) et du fonds de roulement (voir annexe n° 1 - tableau n° 28).

La commune a maintenu sur toute la durée de contrôle un rythme d'investissements soutenu, très supérieur à sa capacité d'autofinancement disponible (CAF nette). L'année 2017 marque une légère diminution des investissements mais ceux-ci se poursuivent en 2018 et en 2019 à un niveau élevé en dépit d'une CAF nette toujours négative. Alors que la situation financière de la commune était déjà dégradée, la forte progression des investissements en 2018 et 2019 a nécessité à nouveau le recours à l'emprunt.

[16] Les charges financières nettes du fonds de soutien 2020 ne tiennent pas compte de la régularisation des ICNE opérée en 2020 pour un montant de 116 411 €.

Graphique n° 6 : Couverture des dépenses d'investissement 2013-2020



Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les principaux investissements de la commune entre 2013 et 2019 ont porté pour partie sur des opérations contribuant au développement ou à l'amélioration des services à la population. La commune a dû consacrer par ailleurs une part importante de son budget d'investissement à l'entretien de son patrimoine. Ainsi, environ 2,1 M€ ont été consacrés en particulier à la préservation de son église, élément de son patrimoine historique remarquable (couverture, restauration du chœur), dont 594 K€ de dépenses de location d'un échafaudage maintenu sur la durée pour soutenir l'édifice et prévenir un risque d'effondrement. Malgré les cofinancements dont elle a bénéficié (1,2 M€), ces travaux ont représenté un reste à charge très important pour Villeneuve-sur-Yonne. La collectivité a également dû faire face en 2018 à des inondations et coulées de boues qui ont engendré des dégâts importants nécessitant des travaux de restauration de la voirie municipale.

Les opérations aux fins de revitalisation du centre-ville (réfection de la rue du Commerce, du quartier des Sables-Rouges notamment) qui ne présentaient pas le même caractère d'urgence, aboutissent à un niveau de dépenses particulièrement élevé sur ce poste en fin de période (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 11 : Principales opérations d'investissement 2013-2019

Dépenses investissement	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	% du total
Eglise	587 061	569 583	587 536	328 652	43 718	28 807		2 145 357	**32,3%**
Voirie et signalisation	92 048	28 079	165 849	82 416	72 205	158 613	693 088	1 292 298	**19,5%**
Espace Pincemin (théâtre et conservatoire)	14 155	5 154	1 036		88 042	344 924	146 953	600 264	**9,0%**
Réhabilitation immeuble 4 rue Carnot (musée - office du tourisme)				381 494	154 232			535 726	**8,1%**
Vidéoprotection							170 664	170 664	**2,6%**
Total travaux écoles	0	22 099	45 919	57 810	31 011	62 882	0	219 721	**3,3%**
Total matériels service technique	113 310	75 602	49 970	2 756	8 210	30 114	68 581	348 543	**5,2%**
Eclairage public	76 022							76 022	
Travaux gymnase	17 845			16 640				34 485	
Rénovation circuit électrique marché couvert					14 487		20 359	34 846	
Achats matériels restaurant scolaire et crèche			14 041	13 420		9 621		37 082	
Acquisition bâtiment BNP							36 276	36 276	
Total principales opérations	**914 649**	**735 616**	**910 270**	**940 998**	**442 916**	**723 383**	**1 135 921**	**5 803 753**	
Total dépenses d'équipement	**1 270 566**	**796 697**	**1 003 507**	**984 520**	**516 292**	**898 584**	**1 170 387**	***6 640 553***	

Source : Extraction des titres et des mandats de la commune, ANAFI pour le total des dépenses.

Au total, le besoin de financement des investissements cumulé de la commune sur la période 2013-2019 s'est élevé à 12 M€. Il a été couvert par la souscription de nouveaux emprunts et le réaménagement de la dette structurée pour un montant de 10,7 M€.

Dans ce contexte, la commune va devoir se limiter au cours des prochaines années à des investissements imposés par des impératifs de sécurité tels que la sécurisation du clocher de l'église, les travaux de mise en sécurité des bâtiments recevant du public (école, crèche) et la mise aux normes des réseaux de défense incendie dans les zones prioritaires à urbaniser pour permettre la délivrance des permis de construire (voir infra, le § sur les perspectives).

2.5 Les perspectives financières de la commune

2.5.1 Des marges de manœuvre obérées

2.5.1.1 Un endettement élevé qui va longtemps peser sur les marges financières de la commune

Le remboursement anticipé de l'emprunt structuré intervenu en 2017 explique les évolutions de l'encours de dette sur la période contrôlée.

Aux termes du contrat de prêt signé en application du protocole transactionnel, la CAFFIL (caisse française de financement locale, structure héritière de DMA, filiale de feu Dexia Crédit local) a consenti à la commune de Villeneuve-sur-Yonne, pour lui permettre de rembourser par anticipation le prêt structuré précité, un nouveau prêt de 9,27 M€ à taux fixe sur 21 ans (fin du remboursement prévu en 2037) au taux de 3,25 %. Ce nouveau prêt a eu pour objet le remboursement anticipé par la commune du capital restant dû du prêt (MPH271772 EURO) pour 2,41 M€ et le paiement partiel de l'indemnité de remboursement anticipé du prêt pour 6,86 M€, laquelle a été intégrée dans le capital du nouveau prêt.

La ville de Villeneuve-sur-Yonne n'ayant pas les moyens de rembourser par anticipation, sur un seul exercice, le capital restant dû et les indemnités de remboursement anticipé de son prêt structuré, le protocole passé avec la CAFFIL a organisé le lissage sur 21 ans du coût de sortie : d'une part via le mécanisme de capitalisation d'une partie de l'indemnité de remboursement anticipée mentionné ci-dessus et, d'autre part, via une majoration du taux d'intérêt du nouveau prêt accordé par rapport aux conditions du marché du prêt aux collectivités locales.

Au total, la ville de Villeneuve-sur-Yonne a acquitté pour sortir de ce prêt structuré une indemnité de 8,35 M€, dont 6,86 M€ sont intégrés dans le capital du nouveau prêt (donc remboursés sur 21 ans au taux fixe de 3,25 %) et 1,49 M€ sous forme de majoration de taux d'intérêt. Sous l'effet de ces opérations du protocole de refinancement, le stock de dette de la commune a augmenté mécaniquement en 2017. Au total, le stock de dette de la commune a progressé de 5,5 M€ sur la période 2013-2020, et ses ratios de dette, déjà dégradés, s'en sont trouvés durablement affectés : fin 2019, ils présentaient des niveaux très défavorables par rapport à la moyenne [17].

Tableau n° 12 : Situation comparée de la dette de Villeneuve-sur-Yonne

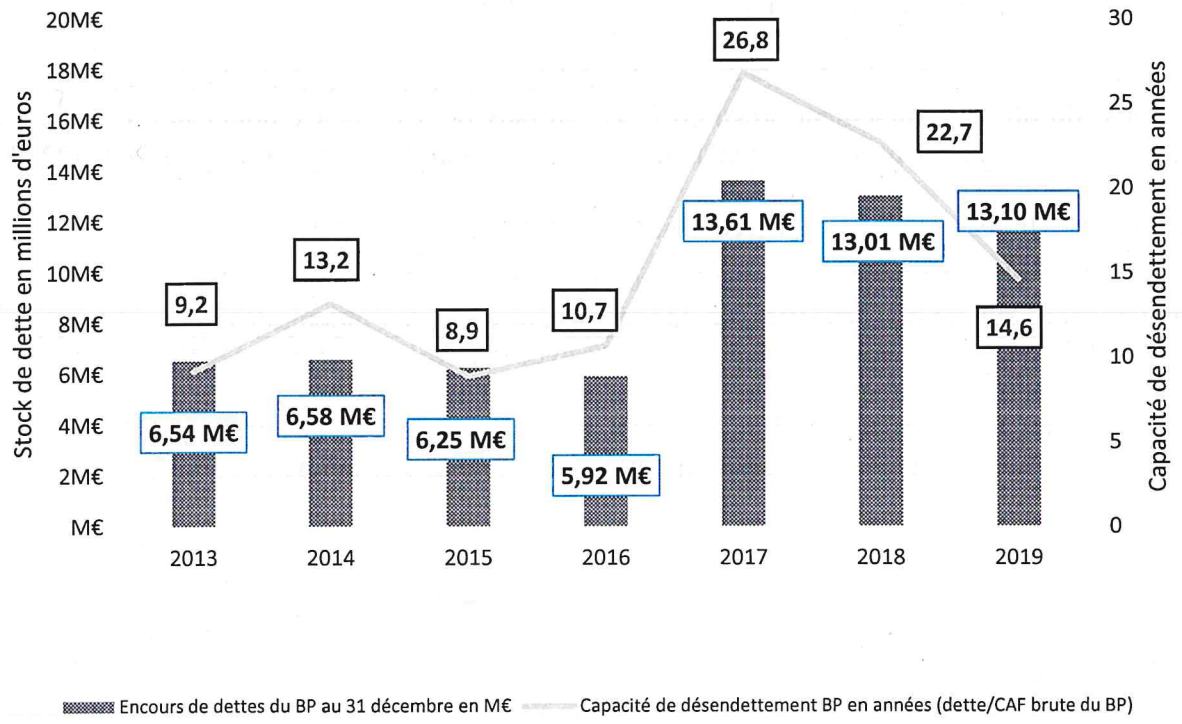
	2013	Moyenne strate	2019	Moyenne strate
Encours de dette/habitant	**1 214**	**677**	**2 133**	**827**
CAF	714 799		344 466	
CAF/habitant	133	209	64	196
CAF nette	**409 367**		**- 437 604**	
CAF nette/habitant	76	157	- 82	114
Capacité de désendettement	**9,1**	**3,2**	**12,7**	**4,1**

Source : fiches DGFIP avec correction des montants pour 2019

[17] Ce ratio représente le nombre d'années que mettrait la collectivité à rembourser sa dette si elle y consacrait chaque année la totalité de sa capacité d'autofinancement.

Indépendamment des effets induits par la renégociation de l'emprunt toxique en 2017, le niveau de la dette de la commune est resté à un niveau élevé du fait des emprunts appelés en fin de période pour le financement de dépenses d'investissement dont le montant excédait les capacités financières de la collectivité. Au cours des 4 derniers exercices, la capacité de désendettement de la commune est restée constamment supérieure au plafond des 12 années retenu pour les communes par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Elle s'élevait à 14,4 années en 2020.

Graphique n° 7 : Évolution de la dette sur la période 2013-2020



Source : données ANAFI d'après les comptes de gestion avec correction du montant de l'encours de dette pour les années 2017,2018,2019 et 2020

La structure de la dette est composée de 19 emprunts dont 15 à taux fixe, 3 à taux variables et 1 à taux barrière. Le taux moyen de l'encours à taux fixe est de 2,92 %. La renégociation de l'emprunt structuré en 2016 permet à la commune de bénéficier d'un versement annuel du fonds de soutien de 449 K€ jusqu'en 2028. Cependant, les échéances de cet emprunt resteront très significatives jusqu'en 2031 avec un montant total à régler de 1 965 K€ sur la période 2029-2031.

Compte tenu du profil d'extinction de sa dette, la commune sera contrainte d'honorer une annuité qui restera constamment supérieure à 770 000 € jusqu'en 2031 et ce indépendamment de la souscription de tout nouvel emprunt. Cette situation suppose une CAF brute d'un minimum de 770 000 € pour faire face aux annuités et ne permettra pas à la commune de souscrire de nouveaux emprunts avant d'être en capacité de régler de nouvelles annuités.

2.5.2 Une situation de trésorerie, fortement dégradée dès 2019, qui doit être assainie

La commune s'est trouvée confrontée, dès 2018, à des difficultés croissantes de trésorerie qui se sont traduites, d'une part, par des retards très importants dans le paiement des entreprises et, d'autre part, par l'incapacité en 2019 de faire face à ses annuités de dette sans recourir à un nouvel emprunt.

Ainsi, les entreprises Eiffage[18] et Eurovia[19], qui se sont vu confier par la commune la réalisation de travaux de voirie respectivement en 2018 et en 2019 ont été payées avec des retards allant de 8 mois à près d'une année. La réalisation des travaux relatifs à la tranche optionnelle d'un second marché de voirie confié à Eurovia, affermie en novembre 2019, a été suspendue par les entreprises en raison de retards dans le règlement de leurs factures, les travaux étant finalement achevés en 2020 ; trois factures d'un montant de 66 778,81 € restaient en instance de paiement au moment où les comptes 2020 ont été arrêtés et seront réglées en 2021 dans le cadre des restes à réaliser 2020.

La commune a dû par ailleurs recourir à un expédient pour régler ses deux principales échéances de dette en 2019. Deux nouveaux emprunts ont été souscrits en 2019 sous couvert de financer des travaux de voirie (décision du maire du 26 août 2019) et de bâtiments (décision du maire du 16 décembre 2019) et encaissés juste avant les prélèvements bancaires, évitant ainsi à la commune d'être en défaut de paiement : un prêt de 650 000 € souscrit auprès de la Caisse d'épargne en août 2019 a été encaissé le 6 septembre 2019, soit le jour même du remboursement de l'annuité du prêt de la CAFFIL de 802 733 € ; de même, un second prêt de 200 000 € souscrit auprès de la même banque a été encaissé le 31 décembre 2019 et a permis le remboursement du capital du prêt relai souscrit auprès de la Banque postale le 18 juin 2018, dont le terme était fixé au 4 janvier 2020, la trésorerie de la commune étant alors insuffisante pour effectuer ce règlement. La chambre considère que cette pratique constitue une grave entorse à l'ordre public financier, un emprunt ne devant servir à financer que des dépenses d'équipement.

Ces difficultés ont contraint la collectivité à étaler le paiement de nombreuses factures dont l'objet correspondait à un service rendu en 2019, mais dont le mandatement a été réalisé en 2020. Ce transfert de charges de fonctionnement de 2019 sur l'exercice 2020, estimé à environ 169 K€, outre la généralisation des retards de paiement des entreprises qu'il a induit, a été opéré en contravention manifeste avec les règles de la comptabilité des droits constatés puisqu'aucun rattachement de charges n'a été comptabilisé sur l'exercice 2019. Il en résulte une vision tronquée du résultat de fonctionnement de l'exercice 2019. De la même manière, le montant des charges d'investissement correspondant à un service réalisé en 2019, mais qui n'ont été payées qu'en 2020, s'est établi à 267 K€.

---

[18] Eiffage a réalisé les travaux de voirie en 2018, a présenté sa situation n° 3 en date du 20 décembre 2018 et n'a perçu le règlement de 142 008,96 € correspondant que près d'un an plus tard, en date du 25 novembre 2019.

[19] De la même manière, l'entreprise EUROVIA s'est vu confier en 2018 la réalisation des travaux de la voirie Sables Rouges pour un montant de 169 705,79 €. Le chantier a été réceptionné sans réserve le 16 mai 2019 : le règlement, lui, est intervenu le 28 février 2020, avec 8 mois de retard.

Le montant important de factures de 2019 payées en 2020 a obéré la capacité de la commune à régler dans les temps impartis les factures 2020 et ce, en dépit des efforts engagés au dernier trimestre 2020 pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Au moment de l'arrêté des comptes 2020 au 30 mars 2021, la commune restait débitrice de 423 K€ au titre de ses dépenses de fonctionnement qui se décomposent principalement en 265 K€ au titre des charges à caractère général (stock de factures non réglées), en 110 K€ au titre des participations à verser (dont 82 K€ à l'OGEC et 16 K€ au centre de secours), et en 19 K€ pour l'indemnisation des commerçants suite aux travaux de voirie rue du Commerce.

Ces difficultés de trésorerie coïncident avec la forte dégradation du fonds de roulement à compter de 2017. Ainsi, tandis qu'elle équivalait fin 2016 à environ 120 jours de charges de fonctionnement, la trésorerie de la commune (différence entre le fonds de roulement[20] et le besoin de fonds de roulement[21]) ne s'élevait plus qu'à 37 jours de fonctionnement fin 2017, à 26 jours fin 2018 et 2019 et à 24 jours fin 2020 (voir tableau relatif à l'évolution du fonds de roulement en annexe n° 1 - tableau n° 28).

La chambre note que la collectivité aborde le début du mandat municipal 2020-2026 avec une capacité d'autofinancement nette négative (- 286 K€ en 2020) et un endettement très important (capacité de désendettement de près de 17 ans) à l'origine des charges financières qui vont durablement obérer ses marges de manœuvre.

2.5.3 Les prévisions budgétaires 2021 : un équilibre budgétaire retrouvé mais une situation financière qui reste précaire

La chambre prévoyait, dans son avis rendu en novembre 2020, un rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2022 et un résultat prévisionnel 2020 de la section de fonctionnement à - 307 894 € et d'investissement à - 131 330 €.

Le compte administratif 2020 voté le 7 mai 2021 présente finalement un déficit de fonctionnement de - 26 024 €, inférieur aux prévisions de la chambre grâce aux efforts d'économie réalisés par la commune au dernier trimestre mais également en raison d'une écriture de régularisation d'intérêts courus non échus ICNE depuis 2016 pour un montant de 116 411 €, montant venant diminuer à due concurrence les dépenses de fonctionnement 2020[22]. Le résultat de l'exercice 2020 de la section d'investissement s'établit à - 28 837 €.

Le budget primitif 2021, adopté par la commune le 7 mai 2021, a été voté en équilibre. Cet équilibre repose sur des prévisions de dépenses en fortes baisse et des hausses de recettes. Même si certaines évolutions de dépenses et de recettes présentent un caractère certain, seul le compte administratif 2021 permettra d'attester que cet objectif de redressement est atteint.

---

[20] Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables figurant au passif du bilan (dotations, réserves, subventions, emprunts) sur l'actif immobilisé brut (ensemble des immobilisations). Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le mandatement des dépenses courantes.

[21] Le besoin en fonds de roulement correspond à l'excédent des stocks et des créances sur les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales).

[22] L'absence de prise en compte de cette écriture de régularisation aurait conduit à un déficit de fonctionnement de l'exercice 2020 de -142 435 €.

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement sont en forte baisse (soit une diminution de l'ordre de 500 K€ si l'on fait abstraction de l'écriture de régularisation des ICNE susmentionnée) par rapport au niveau de dépenses réelles réalisé en 2020. Cette baisse des dépenses de fonctionnement sur 2021 résulte des différentes mesures prises dès le dernier trimestre 2020 comprenant, outre le non renouvellement de plusieurs agents contractuels, la décision de ne pas verser de primes de fin d'année aux agents (31 650 €), de ne pas réaliser les illuminations de Noël (20 000 €) ou encore de réduire le versement des subventions aux associations en accord avec ces dernières (réduction des dépenses de 35 934 €). Des économies ont également été réalisées grâce à la résiliation, en septembre 2020, de trois contrats de location de véhicules. Ces efforts d'économie entrepris en 2020 se poursuivent en 2021. Ils concernent principalement les dépenses de personnel avec le non remplacement de plusieurs agents titulaires suite à des départs à la retraite ou à des mutations et le non renouvellement de contrats à durée déterminés engendrant en 2021 des économies sur le chapitre 012 de 161 K€. Les élus ont également décidé une baisse de leurs indemnités (soit une baisse de 21 K€ et 32 % entre 2019 et 2021).

S'agissant de ses recettes, la commune a suivi la recommandation de la chambre en augmentant de trois points le taux de la taxe sur le foncier bâti en 2021. Cette hausse de trois points va permettre de générer un produit supplémentaire de l'ordre de 230 K€. Cette hausse des recettes fiscales se conjugue avec le versement d'une dotation globale de fonctionnement de l'État en augmentation de plus de 150 K€.

Les ressources propres prévisionnelles de la section d'investissement dégagées par la commune[23] lui permettent de couvrir l'annuité de la dette (870 K€) et d'équilibrer la section d'investissement du budget 2021, mais la conduisent à limiter ses investissements aux travaux d'urgence portant principalement sur le renforcement des fondations de la crèche (188 K€), les travaux de défense incendie (69 K€) et les travaux sur l'église (10 K€).

La chambre ne peut qu'encourager la collectivité à poursuivre ses efforts de maîtrise de ses dépenses. En premier lieu pour assainir sa trésorerie, ce qui constitue l'impératif de court terme pour la commune. En effet, comme la collectivité l'a relevé en présentant son budget primitif, l'équilibre budgétaire prévisionnel recouvré « sur le papier » ne résout pas les problèmes de trésorerie, avec un stock de factures impayées de 581 579 € au 30 avril 2021. Ensuite, à plus long terme, elle doit dégager à nouveau une capacité d'autofinancement indispensable au financement de projets d'investissement, au-delà des opérations de sécurisation de son patrimoine. Cet objectif va s'avérer contraignant au regard du montant des annuités d'emprunt qui demeure élevé jusqu'en 2031 et de la fin des versements du fonds de soutien relatifs à la sortie de l'emprunt structuré en 2028. Toutes choses égales par ailleurs, la fin des versements du fonds de soutien imposera à la commune de dégager, pendant au moins 3 années (en 2029, 2030 et 2031) une épargne supplémentaire de l'ordre de 400 K€ pour parvenir à couvrir l'annuité de sa dette.

Recommandation n° 3 : Reconstituer la capacité d'autofinancement en vue du redressement des finances de la commune.

[23] D'un montant total de 1 592 520,39 € (excédent de fonctionnement capitalisé : 23 175,39 €, FCTVA : 174 323 €, taxe d'aménagement : 10 000 €, dotations aux amortissement : 732 500 €, virement de la section de fonctionnement : 484 522 €, produits de cession : 168 000 €).

3 LES RESSOURCES HUMAINES

Les dépenses de personnel représentent un peu plus de la moitié des charges de gestion de la commune de Villeneuve-sur-Yonne et s'établissent à 600 € par habitant, niveau nettement supérieur à celui des communes de la même strate pour lesquelles le ratio est de 525 €. Elles ont augmenté de près de 12 % entre 2013 et 2019 (soit environ 1,9 % par an) alors même que la commune se trouvait confrontée à d'importantes difficultés financières (voir chapitre 2 supra).

L'examen des procédures de gestion des ressources humaines s'impose donc eu égard au poids que ces dépenses représentent dans le contexte financier particulier de la commune, mais également en raison d'une série de défaillances identifiées par la chambre, en partie liées à la désorganisation des services et à des carences managériales.

La chambre a été confrontée dans l'examen de la gestion des ressources humaines, comme dans celui d'autres pans de la gestion communale, à des difficultés d'accès aux données (archivage défaillant, mauvaise maîtrise des outils informatiques de gestion notamment). Les périodes retenues pour l'analyse peuvent par conséquent varier d'un sujet à l'autre.

3.1 Une gestion des ressources humaines à restructurer

3.1.1 Une gestion fragile, des défaillances multiples

La gestion quotidienne des ressources humaines a été assurée de fin 2018 à fin 2020 par deux agents relevant tous deux de la catégorie C pour un effectif global moyen de 103 agents. La direction de ce service revenait à la directrice générale des services, qui avait en outre la charge des finances, en l'absence de responsable dévolu spécifiquement aux ressources humaines depuis fin 2018. Auparavant, un seul agent était affecté à la gestion de ce service, sous la responsabilité d'un cadre peu expérimenté, qui avait également en charge les finances. Depuis le début de l'année 2021, le service ressources humaines est sous la responsabilité d'un agent relevant de la catégorie B assisté d'un personnel à mi-temps.

Le peu de ressources dédiées à cette mission et l'instabilité des effectifs de cadres à la tête des services de la ville sont l'un des facteurs explicatifs des nombreuses insuffisances relevées par la chambre dans la gestion quotidienne des ressources humaines :

- des incohérences répétées dans la rédaction des contrats et arrêtés ;
- des régularisations importantes, certaines années, en matière de rémunération, telle la non mise à jour du régime indemnitaire d'un agent lors d'un changement de grade entraînant ultérieurement des régularisations pour des montants très significatifs, 15 211 € en 2017 et 16 866 € en 2018 ;

Tableau n° 13 : Montant annuel des régularisations de rémunération

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Régularisations	29 820	44 520	73 645	17 291	16 337

Source : fichiers de paie.

- des dossiers de retraite pris en charge tardivement ;
- des dossiers de congé maladie non transmis dans les délais à l'assureur, entraînant une perte financière pour la collectivité évaluée à 116 K€ sur la période contrôlée ;
- des situations irrégulières dans le recours aux contractuels : un agent contractuel recruté plus de 12 mois sur un accroissement temporaire d'activité, un manque de transparence dans la rédaction des contrats (absence de motivation du recours à un contractuel, une durée de temps de travail supérieure à 35 h sans aucune disposition en matière de nombre de jours de congés ou de réduction du temps de travail) ;
- l'attribution dès 2017 du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) à des cadres d'emploi non concernés (voir infra le § 3.5).

3.1.2 L'absence d'outils de pilotage

Dans un contexte où le service des ressources humaines ne parvenait pas à assurer une gestion quotidienne satisfaisante de la paie et de la carrière, la collectivité ne s'est, *a fortiori*, pas dotée des moyens lui permettant d'assurer le pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale.

L'analyse de l'allocation des moyens aux différentes missions de la commune est un des exercices indispensables pour la définition d'une organisation rationnelle. Cet examen n'a jamais été réalisé à Villeneuve-sur-Yonne et les défaillances relevées par la chambre en matière de gestion des ressources humaines, de commande publique ou encore de gestion budgétaire et comptable montrent que l'ensemble des fonctions ressources ont pâti sur la période contrôlée d'un sous-investissement chronique en moyens et en compétences.

La collectivité n'a pas non plus établi d'état des lieux préalable à la définition d'une stratégie et d'une feuille de route. Ainsi, en n'élaborant pas le rapport annuel sur l'état de la collectivité (cf.§ sur les effectifs), la commune s'est privée d'un diagnostic précieux pour la mise en œuvre d'une politique RH, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ce bilan lui aurait apporté également des éléments de comparaison utiles à l'analyse de la situation de son effectif et de sa gestion.

En 2018, une étude a certes été commandée[24] par la commune sur les risques psychosociaux mais n'a pu aboutir en raison de la faible participation des agents aux questionnaires (taux de 16,3 %). En ne mobilisant pas suffisamment ses services, la commune a alors manqué une occasion d'avoir à sa disposition un diagnostic partagé largement. Le bureau d'étude a néanmoins dressé des constats [25] qui rejoignent en partie ceux de la chambre, qu'il s'agisse du caractère préjudiciable de l'absence de bilans sociaux pour la gestion des RH et le suivi des agents ou des erreurs dans la gestion quotidienne des RH.

La commune ne s'est pas non plus dotée de tableaux de bord lui permettant notamment de suivre l'évolution des dépenses de personnel et d'en projeter l'évolution. La chambre relève à cet égard une maîtrise incomplète du système d'information ressources humaines par ses utilisateurs, qu'il s'agisse du logiciel de paie, le service RH n'ayant jamais exploité les possibilités d'extractions de données offertes par cet outil, ou bien de l'absence de suivi du temps de travail des agents à l'aide d'un outil informatique.

Cette gestion insuffisamment structurée et outillée est à l'origine des nombreuses fragilités relevées par la chambre : connaissance incomplète des effectifs, volume élevé d'heures supplémentaires, absentéisme important, irrégularités dans la distribution du régime indemnitaire.

En février 2019, à l'arrivée d'une nouvelle directrice générale des services, une réorganisation des services a été initiée avec notamment la définition d'un nouvel organigramme, la mise en place d'un tableau de suivi des absences et des congés du personnel ainsi qu'une démarche de communication interne. Ces démarches, cependant, n'ont pas produit les effets escomptés, en raison de leur caractère tardif et des dissensions internes entre direction générale et services techniques.

Depuis l'automne 2020, la commune a engagé un certain nombre d'actions qui concourent à la définition d'un cadre de gestion plus satisfaisant. La collectivité a ainsi commencé à réinterroger la pertinence des moyens alloués et les modalités d'intervention de ses services techniques, notamment par rapport à sa capacité financière et aux besoins identifiés. La décision a été prise de ne pas reconduire certains contractuels et de ne pas remplacer certains départs à la retraite, avec un effet immédiat sur les dépenses de personnel 2020 et 2021. La commune a, parallèlement, procédé aux recrutements de responsables expérimentés sur les deux postes clés de direction des ressources humaines et de direction des finances et a engagé un travail de diagnostic des cycles de travail.

La chambre invite la commune à poursuivre la restructuration de sa gestion des ressources humaines en prolongeant l'examen de l'adéquation entre les besoins des différents services de la collectivité et les moyens qui leur sont alloués, et en se dotant des outils de pilotage indispensables.

---

[24] Cette étude a coûté 10 428 € à la collectivité (mandat du 12 décembre 2018).

[25] Ces constats ont notamment pu être faits à partir des entretiens collectifs réalisés avec la plupart des services (sauf les services de l'entretien, de la restauration scolaire et de la bibliothèque).

3.2 Les effectifs

3.2.1 L'absence de données fiables en matière d'effectifs

L'autorité territoriale doit rendre compte de l'évolution de l'effectif salarié de la commune par la production de plusieurs supports d'information prévus par la réglementation : un état annexé aux comptes (compte administratif et budget primitif) dédié au personnel, le rapport sur l'état de la collectivité et le tableau des effectifs régulièrement mis à jour par délibérations.

À côté de la partie destinée au vote, les documents budgétaires, compte administratif et budget primitif, incluent des états annexés destinés à éclairer les décisions de l'assemblée délibérante, dont un état du personnel qui comprend un tableau relatif aux emplois permanents et un autre recensant les agents non titulaires. Cette annexe classe le personnel en fonctions entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi, par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, dont ceux à temps non complet. Les effectifs pourvus doivent faire l'objet d'une présentation en équivalent temps plein travaillé (ETPT), c'est-à-dire l'effectif rémunéré compte tenu de la quotité du temps de travail et de la période d'activité des agents. Pour le personnel non titulaire, l'annexe opère une distinction entre le caractère permanent ou non permanent de l'emploi occupé en précisant le secteur et la catégorie des postes, les conditions de rémunérations et la justification du contrat de travail au regard des textes.

Cet état, qui doit pouvoir être extrait automatiquement de l'outil informatique de gestion des ressources humaines, constitue la principale source synthétique d'information des élus et des tiers sur l'évolution de l'effectif rémunéré par la commune. Il doit permettre d'expliquer les causes de l'évolution de la masse salariale.

Or, le tableau annexé par la commune de Villeneuve-sur-Yonne à ses documents budgétaires n'est pas conforme aux exigences réglementaires. D'une part, les données sont établies en effectif physique et ne prennent pas en compte la quotité de travail et la date d'entrée dans la collectivité des agents. D'autre part, la commune a fait figurer dans le 1er tableau prévu par l'annexe des agents contractuels recrutés dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activités, alors même que ce motif de recrutement n'est possible que sur des emplois non permanents devant normalement figurer dans le 2ème tableau de l'annexe. Dans ce second tableau de l'état annexé, devraient figurer des informations concernant les agents non titulaires à savoir leur nombre, le type et la catégorie des emplois occupés, leur rémunération, le fondement et la nature de leur contrat ; mais ces informations n'ont jamais été produites. De surcroît, depuis 2017, l'état ne retrace plus la répartition des emplois pourvus entre les agents titulaires et non titulaires. Enfin, l'emploi fonctionnel de directeur général des services n'est pas inscrit.

La formalisation du rapport sur l'état de la collectivité et sa présentation obligatoire au comité technique au moins tous les deux ans (article 33 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) en font l'autre support réglementaire par lequel une collectivité territoriale délivre des données relatives à son administration. Les collectivités employant entre 50 et 350 agents qui ont leur propre comité technique, comme la commune de Villeneuve-sur-Yonne, sont tenues d'établir leur propre rapport, soumis pour avis à leur comité technique.

Ce rapport « indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité et dresse, entre autres, le bilan des recrutements, des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents non titulaires. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat. ». Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié est venu compléter le contenu de ce rapport, nommé communément bilan social, en incluant des « informations [...] relatives, notamment à l'état des emplois et à leur répartition, à la rémunération, aux conditions d'hygiène et de sécurité, au temps de travail et aux relations sociales ».

La commune de Villeneuve-sur-Yonne n'a réalisé aucun bilan social sur la période contrôlée.

La loi du 6 août 2019 substitue le rapport social unique (RSU) au rapport sur l'état de la collectivité. Les conditions d'élaboration du RSU doivent encore être précisées. Ce dernier a vocation à regrouper les informations concernant la politique des ressources humaines de la commune, concernant : la GPEEC, les parcours professionnels, les recrutements, la formation, les avancements et la promotion interne, la mobilité, les mises à disposition, les rémunérations, la santé et sécurité au travail, l'égalité professionnelle hommes/femmes, la diversité, la lutte contre les discriminations, le handicap, l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail. Le RSU est entré en vigueur le 1er janvier 2021.

La chambre invite la commune à se conformer à ses obligations réglementaires en élaborant dès cette année le rapport social unique. La collectivité s'est engagée à produire ce rapport au 1er trimestre 2022.

3.2.2 Une information à disposition du conseil municipal insuffisante

Vu les carences constatées dans la tenue de l'état du personnel et l'absence de bilan social, le conseil municipal n'a disposé sur toute la période que de données partielles ou peu fiables et n'a pas disposé d'une vision globale des effectifs permanents et de leur évolution.

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) et les notes synthétiques sur la situation financière de la collectivité[26] ont apporté néanmoins certaines informations sur l'évolution des dépenses de personnel projetée par la collectivité[27].

En début de période, les ROB de la commune contenaient seulement un tableau retraçant l'évolution des dépenses de personnel sur cinq ans, mais les informations en la matière se sont étoffées à partir de 2017 avec l'ajout des facteurs explicatifs des inscriptions budgétaires puis de leur variation sur l'année écoulée.

---

[26] La loi du 7 août 2015 (dite loi Notré), article 107 de la loi n° 2015-991, a imposé la production d'une note synthétique de présentation des comptes : au titre des informations financières essentielles, cette note est susceptible de contenir des éléments relatifs à la masse salariale.

[27] Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

S'agissant des notes synthétiques préparées par les services de la commune, cantonnées au départ à la présentation des crédits ouverts et des dépenses réalisées, elles se sont enrichies d'éléments explicatifs des variations des propositions budgétaires et de l'évolution des ratios relatifs aux poids des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement.

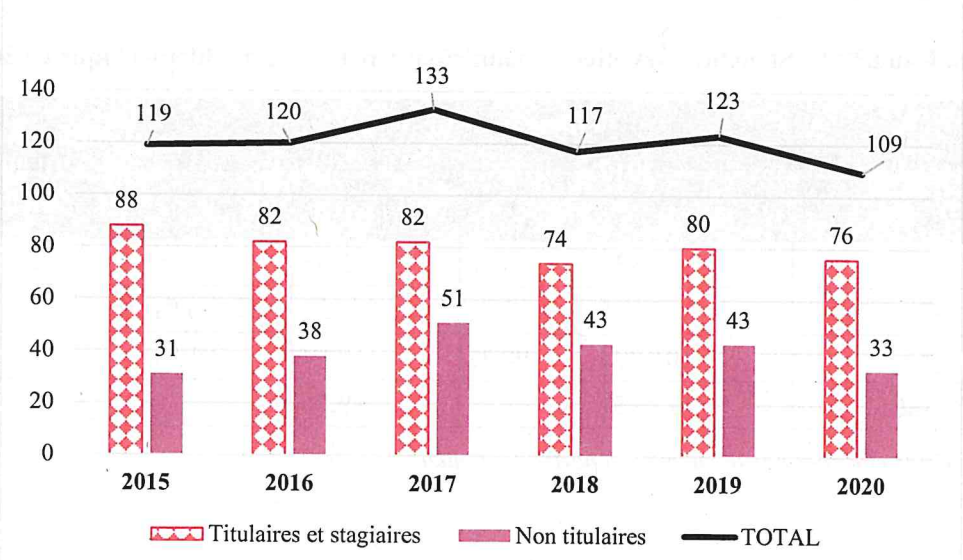
Ces documents ont participé à une amélioration de l'information transmise aux élus et aux citoyens. La chambre regrette néanmoins que la qualité de l'information se soit dégradée depuis 2019, avec la fin du chiffrage des facteurs de variation de la masse salariale.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un outil de gestion garantissant un suivi fiable de l'évolution des effectifs de la commune.

3.2.3 Un effectif élevé avec une part importante de contractuels

En l'absence de données fiables, l'évolution des effectifs de la collectivité a été appréhendée à partir des fichiers de paie du mois de décembre en retenant le nombre d'agents rémunéré en décembre de chaque année, période pour laquelle les éléments ont été communiqués.

Graphique n° 8 : Évolution des effectifs physiques de 2015 à 2020 (nombre de fiches de paie)



Source : fichiers de paie de décembre.

Malgré les fluctuations observées sur la période, l'effectif physique global est resté stable entre 2015 et 2019. Cette évolution résulte à la fois de l'augmentation du nombre des personnels contractuels (38,7 %) et de la baisse de l'effectif des titulaires (9,1 %). Cette baisse s'est opérée en deux temps, une première diminution en 2016 qui a plus particulièrement concerné le cadre d'emploi des adjoints administratifs, puis la seconde en 2018 en lien avec le

transfert du personnel d'enseignement artistique à la communauté d'agglomération suite à sa prise en charge du conservatoire de musique. L'effectif des titulaires a néanmoins enregistré une nette hausse en 2019, en raison notamment des recrutements destinés au renforcement du service de police municipale. Enfin la baisse conséquente de 2020, 11,4 % par rapport à 2019, concerne tant les effectifs titulaires que contractuels. Elle fait suite aux mesures prises par la commune au dernier trimestre 2020, pour faire face à la situation financière mise en exergue notamment à la suite de l'intervention de la chambre régionale des comptes.

Après un retraitement de l'ensemble des données de paie de 2019[28], l'effectif municipal s'établit à 99,5 équivalents Temps Plein Travaillés (ETPT). Il est supérieur à celui des collectivités de même taille, avec un taux d'administration de 19,2 ETPT pour 1 000 habitants, plus élevé que celui des communes de la même strate géographique, 14,5 ETPT pour 1 000 habitants au 31 décembre 2018[29]. L'écart se creuse avec le taux de la strate démographique inférieure[30], 12,4 ETPT pour 1 000 habitants, à la lisière de laquelle se situe la commune de Villeneuve-sur-Yonne avec une population de 5 177 habitants en 2019. Cet effectif élevé s'explique notamment par l'exercice de la compétence enfance et jeunesse qui s'accompagne d'un nombre conséquent d'équipements ou services impliquant un nombre important d'agents.

L'exercice de cette compétence est également l'un des facteurs qui détermine la structure des effectifs de la collectivité au niveau des catégories hiérarchiques. Celle-ci se caractérise par une prépondérance des catégories C, un peu plus marquée que la moyenne des communes de la même strate. Cette surreprésentation s'explique également par le choix de la municipalité d'accroître la part des travaux réalisés en régie notamment en matière de voirie.

Tableau n° 14 : Structure des effectifs municipaux par catégorie hiérarchique en 2019.

Catégories	Villeneuve-sur-Yonne				Communes de 5 000 à 10 000 hab. en 2017
	2017		2019		
	ETPT	en %	ETPT	en %	
A	4,83	4 %	2,95	3 %	5 %
B	5,21	5 %	6,21	6 %	11 %
C	101,09	90 %	90,4	91 %	83 %
Total	**112,25**		**99,56**		

Source : Calculs effectués par la chambre à partir des fichiers de paie.

[28] Les ratios de comparaison utilisés dans ce paragraphe sont issus de la synthèse des bilans sociaux réalisée conjointement par le CNFPT et la DGCL, et de l'annuaire « Les collectivités locales en chiffres » établi à partir des données du Système d'Information sur les Agents du Service Public de l'INSEE. Ces données ont pour particularité de ne pas faire la distinction entre les contractuels occupant un emploi permanent et ceux occupant un emploi non permanent, et d'englober ainsi l'ensemble du personnel. Les ratios calculés pour la commune de Villeneuve-sur-Yonne ont donc été élaborés à partir de ce postulat.

[29] Donnée issue de l'annuaire annuel établit par la Direction Générale des Collectivités Locales « Les collectivités locales en chiffres ».

[30] Communes de 3 500 à 5 000 habitants.

Cette surreprésentation des personnels de catégorie C a des conséquences en termes de niveau d'encadrement. Comparée à la moyenne nationale, Villeneuve-sur-Yonne présente un taux d'encadrement supérieur et intermédiaire de 9 % en 2017 (taux inchangé en 2019) nettement en retrait de celui des communes de la même strate, qui s'établissait à 16 % au 31 décembre 2017.

L'effectif de la collectivité se caractérise également par une moindre part des personnels exerçant des missions de gestion appartenant à la filière administrative (19 % contre 23 % en moyenne au 31 décembre 2017) pour les communes de la même strate. Cette insuffisance des moyens consacrés à la gestion des ressources de la collectivité explique en partie les carences constatées dans la gestion budgétaire comme dans la gestion des ressources humaines et de la commande publique à Villeneuve-sur-Yonne.

Enfin, les personnels non titulaires sont surreprésentés. Leur part au sein de l'effectif municipal était de 28 %, alors qu'elle était de 20 % en moyenne nationale au 31 décembre 2017. Le recours accru aux contractuels trouve son origine à la fois dans le choix de la commune de gérer des travaux de voirie en régie et dans le taux élevé d'absentéisme de la commune (voir ci-dessous le § 3.4).

3.3 Le temps de travail

3.3.1 Une durée du temps de travail non conforme au cadre légal et dont le suivi est perfectible

3.3.1.1 Un temps de travail irrégulier

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, fixe à 35 heures la durée hebdomadaire du temps de travail, son décompte étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Par ailleurs, le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 fixe le nombre de jours de congé annuel à cinq fois les obligations hebdomadaires de service pour une année complète de service accompli, soit 25 jours dans la majorité des collectivités territoriales. Les modalités de mise en œuvre du temps de travail doivent être fixées par les assemblées délibérantes.

La commune de Villeneuve-sur-Yonne a adopté son protocole sur l'organisation, l'aménagement et la réduction du temps de travail le 7 décembre 2001. Ce texte qui prévoit une obligation annuelle de 1 600 heures est complété par une délibération spécifique sur la journée de solidarité. Suite au constat de l'impossibilité d'appliquer uniformément une semaine à 35 heures à l'ensemble des services municipaux, la collectivité a opté pour plusieurs modalités d'organisation du temps de travail, soit 35 heures hebdomadaires ou 37 heures permettant de dégager 12 jours de réduction du temps de travail (RTT) ou une annualisation pour nécessité de service.

Ce texte a également instauré un régime spécifique pour le personnel d'encadrement dont il dresse une liste nominative. Ainsi, afin de tenir compte des heures supplémentaires effectuées induites par ce type de fonctions qui ne peuvent pas être récupérées ou rémunérées, la collectivité a décidé d'octroyer à ces agents d'encadrement 23 jours de RTT en contrepartie d'un temps de travail hebdomadaire de 39 h. L'application de ce régime particulier pose actuellement question dans la mesure où le départ des agents nominativement désignés dans le protocole aurait dû mettre fin à la mise en œuvre de ces dispositions ; dès lors, la chambre invite la commune à repréciser le régime du temps de travail du personnel encadrant en listant éventuellement les emplois ou fonctions concernés.

À côté de possibles journées RTT, les agents disposent des 25 jours de congés annuels et éventuellement d'un ou plusieurs jours de congé exceptionnel accordés par le maire.

L'examen de ces dispositions et de leur pratique débouche sur le constat d'un temps de travail conforme à la réglementation, à la réserve près des journées de congés supplémentaires octroyées par le maire. En effet, celles-ci constituent des infractions à la durée légale du temps de travail en ce que leur octroi débouche sur une durée annuelle effective inférieure aux 1 607 heures. La journée octroyée en 2018, 2019 et 2020, représente un volume moyen annuel de 733 heures[31].

La chambre invite la commune à ne plus attribuer de journée de congé exceptionnelle à l'avenir. La maire en fonctions a indiqué à la chambre qu'elle n'attribuerait plus désormais cette journée de congés dérogatoire.

3.3.1.2 Un suivi du temps de travail fragile

Bien que la commune dispose du même logiciel RH depuis de nombreuses années, elle ne suit pas l'intégralité du temps de travail des agents au moyen de cet outil. Le suivi des diverses absences pour raisons médicales est fait via ce logiciel alors que celui des congés, des RTT et des heures supplémentaires est réalisé et formalisé dans des tableaux Excel, qui n'ont été mis en place que récemment, début 2019. Les agents font remonter leur demande ou déclaration via des formulaires papier après validation par le supérieur hiérarchique direct.

L'absence de vision globale de la situation d'un agent du fait notamment de la dualité des outils complexifie le suivi. Ainsi, la proratisation des jours de RTT en raison des absences médicales n'est pas lisible.

De plus, l'outil de suivi mis en place par le service des ressources humaines n'est pas optimal. L'absence d'informations relatives au statut et à la quotité d'emploi des agents empêche de faire le lien avec le nombre de jours de congé et de RTT octroyés. La comptabilisation d'éventuels jours de congés fractionnés n'apparaît pas, ni l'octroi de journées de congé supplémentaires par le maire. Enfin, le suivi des heures supplémentaires dues au titre de la journée de solidarité n'est pas systématiquement réalisé.

---

[31] Calcul effectué à partir des effectifs déclarés par la commune dans l'annexe aux comptes administratifs.

L'insuffisance des outils de suivi n'a pas permis aux services de la collectivité de respecter le principe de retenue sur rémunération, en cas d'absence pour raisons médicales[32] supérieure à un mois sur l'ensemble d'une année civile, disposition pourtant applicable dès 2017, à l'entrée en vigueur de la délibération de création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), en 2017. Ce faisant, la collectivité s'est privée d'un mécanisme de lutte contre l'absentéisme.

Le suivi du temps de travail souffre également du faible nombre d'agents exerçant des missions d'encadrement notamment au regard de la taille de l'effectif municipal. Cette situation débouche sur un nombre important d'agents à suivre par responsable, notamment pour ce qui concerne les services techniques et les agents des écoles ; ce qui questionne sur la réalité du contrôle pouvant être exercé.

Les carences constatées dans le suivi du temps de travail ont pour conséquence de faire peser un doute sérieux sur les éléments comptabilisés par le service des ressources humaines à partir des déclarations réalisées par les agents. Ainsi, le manque de fiabilité du suivi ajouté à l'absence d'outil automatisé sont problématiques en matière d'heures supplémentaires.

La chambre invite la collectivité à fiabiliser le processus de suivi du temps de travail notamment pour les services techniques et les agents des écoles par l'intermédiaire, entre autres, d'un outil informatisé commun à l'ensemble des services.

La commune a précisé dans sa réponse à la chambre avoir débuté ce processus de fiabilisation en élaborant des fichiers Excel pour le suivi des absences des personnels techniques. Cet outil devra cependant être complété afin d'intégrer toutes les dimensions du temps de travail et être étendu à l'ensemble du personnel municipal.

3.3.2 Un régime des heures supplémentaires à clarifier

3.3.2.1 Un cadre imprécis

Les délibérations prises successivement en matière d'heures supplémentaires débouchent sur trois issues possibles pour ces heures : la récupération, l'indemnisation ou le dépôt sur le compte épargne temps (CET).

Alors que le protocole sur le temps de travail limitait la réalisation d'heures supplémentaires aux policiers municipaux et n'autorisait que la récupération, la collectivité a, par la suite, fait évoluer sa réglementation. La délibération du 20 décembre 2010 refondant le régime indemnitaire reconnaissait ainsi la possibilité pour certains agents d'effectuer des heures

[32] Cette disposition ne s'applique pas aux maladies professionnelles et accidents du travail.

supplémentaires dans des situations limitativement énumérées tels que l'organisation des manifestations communales, la réalisation de missions particulières (déneigement, élections…) ou la surveillance occasionnelle des élèves pendant la pause méridienne. Elle ouvrait également un droit à indemnisation limité à 50 % des heures réalisées. Une délibération du 23 septembre 2011 est allée plus loin en permettant à des agents de certains services[33] de solliciter l'indemnisation de l'intégralité des heures supplémentaires effectuées.

Le cadre instauré manque de lisibilité et n'inscrit pas le principe de primauté de la récupération sur l'indemnisation. Son manque de clarté a conduit à une pratique d'indemnisation qui ne tient pas compte des restrictions posées initialement par les délibérations. L'imprécision du régime, dont l'absence de dispositions encadrant le cumul ou précisant le rythme du solde des heures supplémentaires, a également débouché sur des situations d'agents débutant l'année avec un volume important d'heures supplémentaires.

La chambre invite la collectivité à clarifier les règles de gestion des heures supplémentaires.

3.3.2.2 Une nette augmentation des heures supplémentaires

Un examen des heures supplémentaires réalisées les années pour lesquelles des données ont été transmises débouche sur le constat d'un volume global important qui augmente fortement en 2019.

Tableau n° 15 : Volume global des heures supplémentaires réalisées de 2017 à 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
IHTS et heures complémentaires rémunérées	1 677,19	852,75	950,00	1 263,18	1 084,90
Heures récupérées	Non communiquées	3 213,00	2 865,00	3 927,75	1 921,25
Heures déposées sur CET	SO	SO	387,75	2 158,00	20,00
Total	**1 677,19**	**4 065,75**	**4 202,75**	**7 348,93**	**3 026,15**

Sources : données des fichiers de paie et données transmises par la commune.

La forte croissance du volume d'heures supplémentaires observée en 2019 (+ 75 % par rapport à 2018) est notamment le fait des heures supplémentaires déposées sur les CET, possibilité ouverte par une délibération intervenue fin 2018 (*cf.* partie infra). Cette soudaine augmentation, associée à l'absence de suivi automatisé, interroge quant à la réalité de ces heures.

[33] La délibération du 23 septembre 2011 limite la possibilité d'une indemnisation de la totalité des heures supplémentaires effectuées aux services techniques, de la communication, de l'animation, des festivités, du tourisme, de la culture et du jumelage.

Ces heures supplémentaires sont concentrées dans certains services[34] pour lesquels elles sont le reflet de cycles de travail inadaptés, notamment les services techniques qui cumulent un volume élevé régulièrement et la police municipale. La chambre observe qu'alors que certaines missions supposent des interventions ne pouvant s'inscrire que dans une organisation du travail prévoyant un temps de travail normal les nuits, week-ends ou les jours fériés ou encore dans le cadre d'un système d'astreintes, le temps de travail dans la commune ne repose pas sur ce type de dispositions.

Consciente du caractère inadapté du régime actuel, la commune s'est engagée dans la révision des règles applicables aux agents qui interviennent en dehors des horaires « classiques » en instaurant les indemnités horaires pour travail normal de nuit, le week-end ou les jours fériés. Néanmoins, ce système n'aura d'effet concret qu'à partir du moment où la commune aura révisé le temps de travail des agents en prévoyant, le cas échant, un profil horaire incluant un temps de travail la nuit ou les week-ends.

Outre ces constats concernant les heures supplémentaires réalisées, deux cas de versement irrégulier d'indemnités ont été relevés. Un premier cadre s'est vu allouer depuis sa prise de poste jusqu'à mi 2020 un forfait mensuel d'heures supplémentaires d'un montant de 183,70 €. Ce versement est devenu irrégulier depuis l'instauration du RIFSEEP, avec lequel il n'est pas compatible. Au total, ce cadre a bénéficié indument d'un montant de 7 532 € sur l'ensemble de la période concernée. Par ailleurs, un second cadre a perçu en 2019 et en 2020 des IHTS pour un montant total de 1 947,92 €, alors que son cadre d'emploi l'exclut. La chambre invite la commune à engager le recouvrement des sommes indument versées non encore prescrites[35]auprès de l'agent à qui elle n'a pas encore demandé de remboursement.

Recommandation n° 5 : Réviser les cycles de temps de travail afin notamment de limiter le recours aux heures supplémentaires.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune indique avoir entamé la révision des cycles de travail qui a débuté par l'annualisation du temps de travail des personnels intervenant en milieu scolaire et de ceux chargés de l'entretien des bâtiments. Elle a par ailleurs précisé avoir procédé à un encadrement strict du recours aux heures supplémentaires à partir de la fin d'année 2020.

3.3.3 Des règles de gestion des comptes épargne-temps coûteuses voire irrégulières

3.3.3.1 Le régime généreux instauré par la commune

Le dispositif du compte épargne-temps (CET), réglementé par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 consiste à permettre à l'agent d'épargner des droits à congés, qu'il pourra utiliser ultérieurement sous différentes formes. Le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 a réformé ce

[34] Voir tableau joint en annexe n° 4.

[35] L'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que les demandes de remboursement doivent intervenir dans un délai de 2 ans à partir du 1er jour du mois suivant le paiement erroné.

dispositif en organisant le passage d'un régime uniquement géré sous forme de congés à un régime combinant sortie en temps, en argent ou en épargne retraite. Enfin le décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018 a procédé à de nouvelles modifications.

Le compte épargne-temps permet de stocker des jours de congés, des jours de réduction du temps de travail (RTT) et, si la collectivité le prévoit, des jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières. Son alimentation est subordonnée à la prise de 20 jours de congés dans l'année et il est plafonné à soixante jours dont les quinze premiers jours[36] ne peuvent être utilisés que sous forme de congés. Pour les jours excédant ce seuil, l'agent territorial peut se voir offrir trois options: le maintien des jours sur le CET dans la limite du plafond de soixante jours, la prise en compte en épargne retraite au sein du régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) et l'indemnisation forfaitaire variable en fonction de la catégorie hiérarchique. Ces deux dernières possibilités doivent avoir été ouvertes par une délibération. En l'absence de celle-ci, les jours accumulés sur le CET peuvent être utilisés uniquement sous forme de congés.

Si l'instauration du CET est obligatoire dans les collectivités territoriales, certains aspects de sa mise en œuvre doivent donc être définis par délibération. La commune de Villeneuve-sur-Yonne a mis en place le compte épargne-temps par une délibération du 15 novembre 2004 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2005. Une actualisation du dispositif a été opérée par une délibération du 30 septembre 2013 qui ouvre notamment la possibilité de monétiser les jours épargnés. Enfin, une délibération du 16 novembre 2018 est venue autoriser l'alimentation des CET par des heures supplémentaires dans la limite de 150,5 heures par an.

3.3.3.2 Une mise en œuvre coûteuse et irrégulière

L'ouverture de cette nouvelle modalité d'alimentation a débouché sur une croissance des jours épargnés qui s'est accompagnée d'une hausse des demandes d'indemnisation de ces jours.

Tableau n° 16 : Évolution des jours indemnisés au titre du CET en nombre et en valeur

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de jours indemnisés au titre du CET	152,9	81,0	172,5	483,5	560,0
Montant des jours indemnisés au titre du CET	12 792,5 €	6 840 €	11 902,5 €	38 812,5 €	43 470 €

Source : fichiers de paie.

Les conditions particulièrement généreuses d'alimentation et d'utilisation des comptes épargne-temps se sont traduites par une charge financière importante pour la commune, environ 40 000 € sur deux ans, alors même que sa situation, notamment au regard des charges liées à sa dette, nécessitait *a minima* une maîtrise de ces dépenses.

[36] Article 8 du décret n°2018-1305 du 27/12/2018 a ramené ce seuil de 20 à 15 jours.

Par ailleurs, l'indemnisation des jours de congés épargnés s'est parfois faite en méconnaissance des règles posées par les délibérations puisque ce paiement s'est accompagné du non-respect du stock de 20 jours devant rester sur le CET après indemnisation. En effet, la délibération du 30 septembre 2013 précise que « lorsque ce nombre est supérieur à 20 jours, l'agent doit obligatoirement utiliser les 20 premiers jours sous forme de congés annuels, et peut opter pour une indemnisation forfaitaire, pour les jours dépassant ce seuil ». Or, au 22 octobre 2020, de nombreux agents ont bénéficié de l'indemnisation d'un certain nombre de jours de CET alors qu'après cette opération, leur CET présentait un solde inférieur à 20 jours en méconnaissance des règles posées par les délibérations successives[37]. Le coût de ces paiements irréguliers s'élève à environ 40 000 € pour les années 2019 et 2020, soit près de la moitié du montant total des indemnisations.

Le nombre de jours déposés sur les CET de quelques agents pose également question dans la mesure où il va au-delà de la limite possible résultant du respect de la règle de 20 jours de congés pris dans l'année.

Enfin, la chambre relève que le régime institué par la commune est devenu irrégulier suite aux modifications apportées par le décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018. En effet, l'article 8 de ce décret a ramené à 15 jours le seuil à partir duquel les agents peuvent opter pour l'indemnisation ou la prise en compte au titre de la RAFP des jours épargnés.

Consciente du caractère difficilement soutenable financièrement des dispositions relatives au CET, la nouvelle municipalité a, par une délibération du 19 mars 2021, mis fin à l'option d'indemnisation des jours épargnés et à la possibilité de déposer des heures supplémentaires.

La chambre invite la commune à veiller à l'avenir au respect des textes en vigueur et des règles posées lors de l'utilisation des CET.

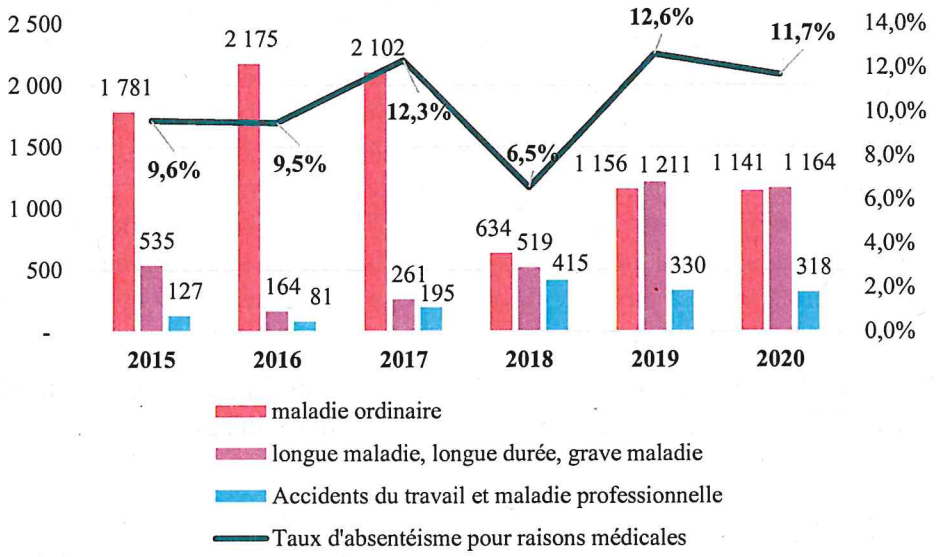
3.4 L'absentéisme

3.4.1 Un niveau élevé d'absentéisme médical

L'analyse de l'absentéisme a été réalisée à partir des données transmises par la commune qui retracent les journées d'absence de l'ensemble du personnel, contractuels non permanents compris. Les données comparatives nationales en la matière étant établies à partir des effectifs permanents, la chambre a retenu, pour le calcul du taux d'absentéisme, les effectifs déclarés par la collectivité afin de limiter le biais des données communiquées. Par ailleurs, ce choix implique que le taux n'est pas calculé à partir des effectifs en équivalent temps plein (ETP), mais des effectifs physiques ; ce qui vient minorer le taux d'absentéisme dans la mesure où ces derniers sont généralement supérieurs au nombre d'ETP.

[37] Voir tableau de l'annexe n°5.

Graphique n° 9 : Évolution des absences pour raisons médicales



Source : données transmises par la commune transformées en jours ouvrés[38].

Le taux d'absentéisme pour raisons médicales[39] de la collectivité a nettement augmenté entre 2015 et 2020 avec un nombre de jours d'absence pour ces motifs enregistrant une hausse de près de 7 % sur cette période. Il a atteint son niveau le plus élevé, 12,6 %, en 2019, alors qu'il était anormalement bas en 2018 (6,5 %). La réintroduction du jour de carence cette année-là ne peut à elle seule expliquer cette très nette baisse.

Jusqu'en 2017, les jours d'absence pour maladie ordinaire constituent plus des ¾ des jours d'absence pour raisons médicales. À partir de 2018, une répartition différente s'opère : ainsi, en 2020, les parts d'absence sont de 44 % tant pour la maladie ordinaire que pour les autres motifs médicaux, alors que les accidents du travail constituent les 12 % restants. Le nombre de jours d'absence à ce titre a fortement augmenté en 2018, où le niveau est trois fois supérieur à celui de 2015, puis diminue légèrement en 2019 et se stabilise en 2020.

Excepté en 2018, année atypique, l'absentéisme médical de la commune est supérieur au taux moyen constaté dans la fonction publique territoriale[40] stabilisé à 9,2 % depuis 2017. Au niveau de l'absentéisme lié à la maladie ordinaire, le taux de la collectivité, 5,2 % en 2019, est également plus élevé que celui relevé au niveau national, de l'ordre de 4,8 %.

---

[38] Le coefficient de 5/7 a été appliqué à partir des données transmises par la commune afin de ne pas comptabiliser des jours de maladie correspondant à des jours de repos et donc de ramener les jours calendaires en jours ouvrés.

[39] Ce taux regroupe l'ensemble des absences pour motifs médicaux (maladie ordinaire, accidents du travail, longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie, maladie professionnelle). Dans un souci de cohérence avec les données comparatives, le mode de calcul retenu est celui de l'assureur SOFAXIS, à savoir taux d'absentéisme médical = (nombre de jours ouvrés d'absence pour raisons médicales*100)/(effectif*nombre moyen de jours travaillés par an par agent).

[40] Données issues du panorama de l'absentéisme réalisé par le cabinet SOFAXIS. Les données les plus récentes concernent l'année 2019.

3.4.2 L'absentéisme, un phénomène négligé malgré son impact financier significatif

La collectivité a peu d'éléments d'information et d'analyse en matière d'absentéisme. Elle ne dispose pas d'un diagnostic fiable malgré plusieurs sources possibles ; elle aurait pu notamment s'appuyer sur l'assureur SOFAXIS avec lequel elle avait conclu un contrat complet couvrant l'ensemble des motifs d'absence, même si les carences relevées dans la pratique quotidienne de gestion des ressources humaines, dont la non déclaration de dossiers de longue maladie, font peser un doute sur la fiabilité d'une analyse élaborée par cet acteur. La réalisation d'une étude sur l'évaluation des risques psycho-sociaux aurait également pu être l'occasion de disposer d'un état des lieux, mais l'absence de bilans sociaux a conduit le bureau d'étude à ne pas l'établir. L'absence d'un tel diagnostic n'a pas permis à la commune de mettre en œuvre des mesures correctives en la matière.

Thématique absente des procès-verbaux des divers comités, l'absentéisme ne semble pas avoir constitué une préoccupation pour la commune, alors même que sa prévention constitue une question centrale en raison de son incidence sur la qualité du service public rendu et de son impact budgétaire. Ainsi, sur la période 2015-2020, l'absentéisme lié à la maladie ordinaire représente en moyenne 6,9 agents en ETPT soit, compte tenu du coût moyen d'un poste tel qu'il ressort des charges de personnel nettes des remboursements, une charge financière théorique annuelle estimée à 214 000 €[41]. Ce montant est porté à 345 000 € pour l'absentéisme médical global. Cet absentéisme a également généré un recours accru aux contractuels remplaçants et aux heures supplémentaires.

Afin de prévenir l'absentéisme, la chambre invite la collectivité à bâtir un plan d'actions après avoir réalisé un diagnostic lui permettant de fiabiliser son évaluation et d'en appréhender la structure.

La commune a indiqué, dans sa réponse à la chambre, avoir débuté la réalisation d'un diagnostic à partir d'entretiens dont le but est de recueillir le ressenti des agents en matière de conditions de travail et de relations hiérarchiques. La chambre observe qu'après avoir finalisé ce diagnostic, la collectivité devra s'attacher à la définition et à la mise en œuvre d'un plan d'actions discuté dans les instances de dialogue social adéquates.

3.5 Un régime indemnitaire qui présente des irrégularités

3.5.1 Un cadre général non conforme à la réglementation

3.5.1.1 Le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au profit des fonctionnaires de l'État, et, en vertu du principe de parité posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, des cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale. Le RIFSEEP se compose de 2 éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et

[41] Voir annexe n° 6.

d'expertise (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, et le complément indemnitaire annuel (CIA) basé sur l'engagement professionnel et la manière de servir appréciés au moment de l'évaluation. L'organe délibérant doit déterminer les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixer les critères d'attribution.

La collectivité a mis en place le RIFSEEP par une délibération du 20 décembre 2016 pour une mise en application au 1er janvier 2017. Elle a complété les dispositions initiales par une délibération du 17 mars 2017 qui intègre dans le régime indemnitaire les primes de fin d'année et de responsabilité versée aux régisseurs en autorisant le cumul de celles-ci avec le RIFSEEP.

Le régime indemnitaire de la commune repose sur neuf groupes basés sur les catégories hiérarchiques. Elle a classiquement retenu quatre groupes pour les cadres d'emploi relevant de la catégorie A, trois et deux pour ceux relevant respectivement des catégories B et C, pour lesquels elle a déterminé un plafond annuel maximum et une base mensuelle modulable par un coefficient situé entre 0 et 3.

Par une délibération du 16 décembre 2019, la collectivité a apporté des précisions sur les modalités de calcul de l'IFSE en introduisant des critères et des indicateurs permettant d'objectiver la détermination du coefficient multiplicateur de la base mensuelle. Ces indicateurs concernent notamment le niveau d'encadrement dans la hiérarchie ou encore les horaires atypiques ou décalés.

Cette délibération, pas plus que les précédentes, n'a procédé à l'instauration du CIA, deuxième part constitutive du RIFSEEP. Or, dans un avis du 13 juillet 2018[42], le conseil constitutionnel a confirmé la jurisprudence du conseil d'État en rappelant que les collectivités territoriales instituant le RIFSEEP devaient en prévoir les deux éléments. L'absence de CIA dans le dispositif indemnitaire de la commune est un des motifs de la demande de retrait de la délibération du 12 décembre 2019 formulée par les services préfectoraux : elle constitue une irrégularité à laquelle la collectivité n'a pas, à ce jour, donné suite.

3.5.1.2 La prime de fin d'année

Le régime indemnitaire des agents de la commune comprend également une prime de fin d'année[43] qui repose sur une délibération du 3 décembre 1999. Son montant, identique pour l'ensemble des agents, est indexé sur la valeur du point d'indice et versé annuellement en décembre. Le fondement juridique de cette prime apparaît incertain dans la mesure où la collectivité n'a été en mesure de produire ni une délibération entérinant le maintien de cet avantage collectivement acquis dans les délais prévus par l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, ni un document prouvant l'existence de cette prime antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

---

[42] Décision QPC n° 2018-727.

[43] Le montant en 2019 de la PFA était de 358,83 €.

Par délibération du 16 décembre 2019, la commune de Villeneuve-sur-Yonne a souhaité modifier les critères d'attribution de cette prime en l'élargissant aux contractuels sous certaines conditions. La préfecture, qui a jugé irrégulier le fait de délibérer sur un dispositif dont les modalités d'attribution ne pouvaient plus être changées postérieurement à la loi de 1984, a censuré cette décision de l'assemblée communale. La collectivité a fait droit à cette demande en retirant l'acte en cause par une délibération du 18 décembre 2020.

3.5.2 Des irrégularités à corriger dans les règles du RIFSEEP

Dès son instauration initiale, la collectivité a prévu que l'ensemble des personnels bénéficie de ce nouveau régime indemnitaire quel que soit leur cadre d'emploi. Or, le déploiement du RIFSEEP ne devait se faire que progressivement, au fur et à mesure de son application aux corps équivalents de la fonction publique d'État, en vertu du principe d'équivalence. La publication des arrêtés d'application relatifs aux différents cadres d'emploi s'est échelonnée dans le temps encore jusqu'à très récemment[44].

La collectivité a ainsi attribué le RIFSEEP dès 2017 à des cadres d'emploi pour lesquels les arrêtés n'étaient pas encore parus, tels que notamment les bibliothécaires territoriaux dont l'arrêté a été pris le 14 mai 2018, les cadres d'emploi de la filière médico-sociale qui n'ont bénéficié d'une équivalence provisoire qu'à partir du 1er mars 2020 ou encore les professeurs et assistants d'enseignement artistique qui ne peuvent bénéficier du RIFSEEP en l'absence d'un arrêté d'application pris pour le corps de référence équivalent. De plus, la commune applique ce régime indemnitaire aux policiers municipaux alors qu'ils en sont exclus.

Conformément à la réglementation, les délibérations de la commune ont prévu un réexamen du montant de l'IFSE tous les quatre ans. Or l'examen des fichiers de paie fait apparaître une hausse de cette part du régime indemnitaire dès l'année 2019.

Tableau n° 17 : Montant annuel des IFSE versées

en €	janv-18	déc-18	janv-19	déc-19	janv-20	déc-20
Montant IFSE	11 127,50	11 915,00	9 495,70	17 401,94	15 663,52	12 909,03

Source : fichiers de paie.

Ainsi entre janvier 2019 et janvier 2020, les montants versés au titre des IFSE ont été multipliés par 1,6. Cette hausse s'explique en partie par l'attribution de l'IFSE à de nouveaux bénéficiaires : 6 nouveaux agents recrutés courant 2019 (pour un montant d'IFSE mensuelle de 3 560 €) et 21 agents contractuels (montant mensuel total de 964,29 €) qui en ont bénéficié pour la première fois. Mais elle provient également de revalorisations critiquables pour plusieurs

[44] Voir en annexe n° 7 les dates de publication des différents arrêtés conditionnant l'application du RIFSEEP aux différents cadres d'emploi.

raisons : revalorisations anticipées non conformes aux termes des délibérations (890 € concernant 14 personnes); attribution d'un montant exceptionnel d'IFSE uniquement pour le mois de décembre 2019 afin de « récompenser » l'investissement et la manière de servir de 27 agents, qui se sont vu attribuer une bonification d'un montant individuel variant entre 90 et 384 €, et pour un montant total d'environ 3 547 €[45].

Recommandation n° 6 : Achever la rénovation du cadre indemnitaire, engagée avec l'instauration du RIFSEEP en 2016, en supprimant les primes irrégulières, en particulier la prime annuelle de fin d'année, et en instaurant une part variable (CIA) de manière à ce qu'elle constitue un levier de reconnaissance de la manière de servir.

Dans sa réponse à la chambre, la commune s'est engagée à réformer le RIFSEEP en 2022, selon la recommandation de la chambre, en incluant notamment dans cette révision de son régime indemnitaire l'instauration obligatoire du complément indemnitaire annuel.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a examiné l'organisation mise en place par la commune pour réaliser ses achats de travaux de fournitures et de services. Elle s'est ensuite attachée à contrôler le respect par la commune de ses procédures et, plus généralement, des grands principes de la commande publique.

Elle a opéré ses contrôles sur un échantillon regroupant les principaux marchés de travaux, de fournitures et de services réalisés sur la période 2017-2020[46] et soumis à la commission d'appel d'offres. La chambre a également examiné les conditions de passation des achats les plus significatifs qui ont pris la forme de bons de commande ; en effet, la part de la commande publique soumise à la commission d'appel d'offres (en principe dès 90 k€) est restée limitée et les achats de la commune ont pris le plus souvent la forme de bons de commandes.

Le constat posé par la chambre est d'abord que la commune de Villeneuve-sur-Yonne ne dispose pas d'une organisation de ses achats adaptée à sa taille et à ses besoins. Elle ne s'est pas dotée des moyens indispensables pour garantir le respect des règles de la commande publique et favoriser des achats économiquement pertinents. Alors que sur la période 2013--2020, tous les marchés communaux relevaient d'une procédure adaptée (MAPA), la définition et la mise en œuvre par la commune de règles internes adaptées à ses achats était d'autant plus essentielle.

[45] Voir tableau en annexe n° 8.

[46] 4 Marchés de travaux (voirie, bâtiment, système de vidéosurveillance) pour un montant total d'environ 1 M€ ; 3 marchés de services (transport, assurance du personnel, location longue durée d'un tracteur) pour un montant total de l'ordre de 200 K€ ; 1 marché de fourniture : marché de restauration scolaire (40-60 K€).

Les procédures internes adoptées par Villeneuve-sur-Yonne pour encadrer les conditions de recours à des prestataires extérieurs pour la réalisation de travaux, l'acquisition de prestations de service ou de fournitures ne sauraient suffire à sécuriser juridiquement les achats de la collectivité, en l'absence de moyens humains qualifiés, dédiés à leur mise en œuvre sur la durée. Dans le cas d'espèce, la chambre a relevé que la commune avait fait preuve de négligence et manqué de professionnalisme dans la mise en œuvre de ses achats, qu'elle s'était régulièrement écartée des règles qu'elle s'était fixé et qu'elle avait fréquemment manqué aux principes de la commande publique, notamment en n'ouvrant pas plus largement l'accès des entreprises à ses achats (principe de liberté d'accès) et en n'assurant pas la transparence des procédures.

L'adoption de mesures visant à prévenir la répétition des irrégularités mises en évidence dans le présent chapitre doit constituer une priorité. Il en va de la sécurisation des procédures mais aussi d'une plus grande performance de l'achat public de la commune.

4.1 Une organisation des services qui peine à se structurer

4.1.1 Des moyens consacrés à la passation et au suivi des marchés publics insuffisants

4.1.1.1 L'absence d'archivage des pièces justificatives des marchés publics

Comme pour d'autres pans de sa gestion, la commune a eu les plus grandes difficultés à répondre aux questions et aux demandes de pièces justificatives formulées par la chambre concernant la gestion des achats de la période contrôlée, n'ayant pas organisé un archivage des pièces de marchés publics.

La conservation et l'archivage des pièces de passation des marchés est pourtant la condition préalable indispensable pour garantir la traçabilité et la transparence des procédures. La définition d'une procédure d'archivage des pièces de marchés publics et la dévolution de moyens adaptés à cet objectif doit constituer une priorité pour la commune.

Recommandation n° 7 : Conserver les pièces de passation des marchés publics afin d'en garantir la traçabilité et d'assurer la transparence des procédures.

4.1.1.2 La nécessité d'une personne dédiée à la fonction achat

La commune de Villeneuve-sur-Yonne ne dispose pas d'un service dédié à la commande publique. Jusqu'à fin 2019, elle ne disposait pas non plus d'une personne dédiée à la fonction achat, c'est-à-dire à cet ensemble cohérent de missions comprenant l'analyse des besoins, la préparation des procédures de passation, la gestion du système d'information achat et le suivi des contrats liant la commune à ses fournisseurs et à ses prestataires. Il semble[47] qu'un agent en charge de l'urbanisme ait été antérieurement chargé du suivi des marchés publics jusqu'à son départ de la commune en octobre 2016, sans qu'il ne soit remplacé.

[47] Selon les dires d'un ancien responsable financier de la commune (pour mémoire aucun organigramme ne permet de tracer précisément l'organisation des services avant 2019).

Dans ce contexte, sur la deuxième moitié de la période contrôlée, la collectivité a pallié l'absence de structure d'appui et de conseil, en confiant aux services intéressés par les achats la responsabilité de la procédure. Le directeur des services techniques, présent dans les effectifs de la commune de Villeneuve-sur-Yonne depuis 2016, a logiquement été impliqué dans la rédaction des documents et la passation des marchés publics de travaux, de fournitures et d'équipements techniques sur la période. Les achats sortant du giron des services techniques ont été portés par la directrice des services (restauration scolaire, transports) et par le responsable finances et des ressources humaines (assurance statutaire). En dehors des marchés de travaux les plus importants où elle a eu recours aux services d'un maître d'œuvre, la commune ne s'est pas fait accompagner par des prestataires extérieurs à ses services.

Un agent des services techniques a été dédié fin 2019 au suivi des achats et a été formé à ces fonctions ainsi qu'à l'usage des outils informatiques à disposition (plateforme électronique de publication des documents de consultation et de dépôts des offres - plateforme e-marchés publics.com, remplacée en 2020 par l'adhésion à « territoire numérique » -, logiciel d'aide à la rédaction de marchés - 3 P). L'affectation d'une personne au suivi des achats coïncide avec la mise en place d'une procédure de validation centralisée des bons de commande par la direction générale qui faisait défaut jusqu'alors. Depuis novembre 2020, date du départ de cet agent, la commune n'avait plus d'agent dédié à la commande publique.

En réponse à la chambre, la commune a indiqué que la directrice générale des services recrutée en mai 2021 a été missionnée pour sécuriser juridiquement les achats de la commune. La commune a précisé par ailleurs qu'un agent des services techniques aurait vocation à terme, à se consacrer à la rationalisation des achats de fournitures et de services courants.

L'instabilité des moyens consacrés à ce domaine sensible et technique sur la période contrôlée explique en partie les fragilités relevées dans les achats de la commune.

Certes, les différents outils informatiques que la collectivité peut mobiliser pour la formalisation et la passation de ses achats constituent d'indispensables points d'appui pour une professionnalisation de la fonction achat, grâce à l'accès qu'ils fournissent à des modèles de documents types et à une veille juridique. Mais l'aide apportée à la collectivité n'est pas suffisante, car elle reste cantonnée à des conseils de bonne utilisation de l'outil de publication des procédures et ne constitue pas une prestation de conseil en tant que telle à la passation ou à l'exécution des marchés publics. De même, le développement de l'achat groupé, engagé en particulier avec la communauté d'agglomération du Grand Sénonais, que la chambre ne peut qu'encourager, ne couvrira jamais l'intégralité des procédures d'achat de la commune.

Au regard de l'ensemble des constats formulés ci-dessus, la chambre recommande à la commune de dédier à cette mission, au sein de ses services, une personne disposant du niveau d'expertise requis. C'est d'autant plus indispensable qu'indépendamment des risques juridiques induits par des procédures de passation insuffisamment formalisées, Villeneuve-sur-Yonne devrait aussi se donner les moyens d'une meilleure préparation de ses marchés pour en améliorer la pertinence en termes économiques (anticipation du renouvellement des contrats, analyse de ses besoins, sourçage, négociation).

Recommandation n° 8 : Définir et affecter le niveau de ressource nécessaire à la bonne gestion des marchés publics.

4.1.2 Des procédures internes qui ne suffisent pas à sécuriser la passation des marchés

4.1.2.1 Un règlement interne des marchés publics sommaire et pas toujours respecté

La commune semble avoir mis en place un règlement interne pour la conduite de ses marchés publics en 2010[48]. Elle a fait évoluer ce règlement en 2016 pour tenir compte de l'évolution du cadre réglementaire. Elle a alors arrêté les règles de passation et d'attribution des marchés en retenant trois seuils :

- entre 5 000 € HT et 25 000 € HT : sollicitation systématique de 3 devis minimum ;
- entre 25 000 € HT et 90 000 € HT : publication d'un appel public à concurrence, formalisation d'un rapport d'analyse des offres ; rédaction d'un contrat ; décision par le maire ;
- entre 90 000 HT et les seuils de procédures formalisées (appel d'offres) : choix de l'attributaire par la commission d'appel d'offres.

S'agissant particulièrement des achats dont le montant autorise un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables (ceux visant à répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT jusqu'au 31 décembre 2019 et 40 000 € HT à compter du 1er janvier 2020), la commune s'est engagée dans son règlement interne, comme l'y invite le code de la commande publique (article R. 2122-8), « à *veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

Ces règles internes fixent un cadre de nature à limiter les risques juridiques inhérents à la commande publique, d'autant plus indispensable pour un pouvoir adjudicateur dont les achats présentent toujours des montants inférieurs à ceux de l'appel d'offres et qui, de ce fait, dispose d'une grande liberté dans la sélection de ses fournisseurs.

Toutefois, la commune doit aujourd'hui mettre à jour son règlement interne. Il doit d'abord intégrer le nouveau seuil de 40 K€ applicable depuis le 1er janvier 2020 pour des commandes sans publicité ni mise en concurrence. Ensuite, compte tenu du montant élevé que représente ce nouveau seuil pour le profil moyen de ses achats, la commune aurait tout intérêt à renforcer le niveau d'exigence de ses règles internes, par exemple en instaurant une passation en CAO dès 40 K€ et en réfléchissant à la fixation d'un seuil intermédiaire, à partir duquel elle imposerait à ses services une publicité sur son profil acheteur et une formalisation d'un rapport d'analyse des offres. Le règlement devrait aussi préciser les acteurs impliqués aux différentes étapes de la procédure, ce qui n'est pas le cas du document en vigueur. La chambre invite la commune à faire évoluer son règlement interne dans ce sens.

Tout l'enjeu pour la collectivité, au-delà de l'adaptation de son règlement, est de le mettre en œuvre avec la plus grande rigueur, ce qui suppose que soient réunies un certain nombre de conditions préalables. Ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent :

---

[48] Selon le compte-rendu du conseil municipal du 16 novembre 2016, ce règlement serait l'adaptation d'un précédent règlement adopté en 2010. La commune n'a pas été en mesure de transmettre copie de ce dernier document. Il aurait été modifié par délibération du 8 mars 2019.

- analyser les besoins de la commune et veiller à la computation des seuils, hors desquels le respect des règles de publicité et de mise en concurrence est vidé de son sens ;
- garantir la présence, dans les services de la collectivité d'un niveau d'expertise suffisant, s'agissant d'une matière technique et évolutive ; ce qui suppose qu'une personne au moins soit responsabilisée sur cette mission sensible, sur la durée ;
- assurer, pour chaque procédure d'achat, et quel qu'en soit le montant, une traçabilité des procédures, allant pour les marchés de la publication à l'attribution, en passant par la réception des offres.

Sur le plan des procédures et des outils, la chambre observe enfin que Villeneuve-sur-Yonne ne dispose pas d'un outil de pilotage de ses achats lui permettant de suivre tous les marchés passés et les contrats en cours et qu'elle ne publiait pas la liste des marchés qu'elle avait attribués. C'est en contrepartie de règles qui donnent un pouvoir important à l'exécutif dans le domaine de l'achat par délégation de l'assemblée délibérante que le code de la commande publique (précédemment le code des marchés publics) rend obligatoire la publication par le maire des données essentielles relatives à chaque marché attribué. Ces dispositions, qui visent l'information aussi bien du conseil municipal que des tiers, concourent à la transparence de la vie publique et à la prévention de la corruption.

Le conseil municipal a certes été informé des marchés passés en commission d'appel d'offres, mais la commune n'a pas publié la liste de tous les marchés passés d'un montant supérieur à 20 K€ HT au 1er trimestre de chaque année comme l'exigeaient les dispositions du code des marchés publics en vigueur jusqu'en 2016 (article 133), ni rendu publiques les données essentielles des marchés publics attribués au-dessus d'un montant de 25 K€ HT à compter de 2018, conformément aux dispositions de l'article 107 du décret du 25 mars 2016. La chambre invite la collectivité à se mettre en conformité avec les dispositions du code de la commande publique (articles L. 2196-2 et R. 2196-1) qui imposent cette publication des données essentielles sur son profil acheteur, en l'occurrence sur « territoire numérique ».

Recommandation n° 9 : Réviser le règlement interne des marchés et mettre en œuvre une procédure de recensement et d'évaluation des besoins d'achats de la commune.

4.1.2.2 L'absence d'analyse des besoins et de computation des seuils des marchés publics

La chambre a relevé que la commune ne procédait à aucune analyse des besoins aboutissant à la définition de familles d'achat homogènes. En l'absence d'une procédure de recueil et d'analyse des besoins, la commune ne peut s'assurer du respect de l'obligation de computation des seuils définie aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique. En particulier, la commune n'a pas adopté à ce jour de position conforme aux principes posés par le code quant à ses commandes récurrentes de fournitures et de services.

S'agissant des marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier, l'article R. 2121-7 précise que « la valeur estimée du besoin est déterminée sur la base, soit du montant hors taxes des prestations exécutées au cours des douze mois précédents ou de l'exercice budgétaire précédent, en tenant compte des évolutions du besoin susceptibles d'intervenir au cours des douze mois qui suivent la conclusion du marché ; soit de la valeur estimée des prestations qui seront exécutées au cours des douze mois ou de l'exercice budgétaire qui suit la conclusion du marché ».

Or en l'espèce, la chambre relève que le montant des achats de fournitures d'entretien et de petits équipements réalisés au cours de la période contrôlée s'élève en moyenne annuelle à plus de 160 K€, dont plus de 50 K€ pour les fournitures de voiries et plus de 70 K€ pour les fournitures d'entretien. Elle observe que ces achats n'ont pas donné lieu à une mise en concurrence et que certains fournisseurs ont été retenus au cours d'une même année pour des montants supérieurs à 45 K€. Même si les montants sont de moindre importance, les fournitures administratives ont représenté en moyenne sur la période plus de 15 K€ de dépenses annuelles, toujours sans mise en concurrence[49].

De même, des prestations de service ont échappé à une mise en concurrence, du fait d'une absence de computation des seuils. Ainsi, certaines commandes récurrentes de services passées de gré à gré auraient dû relever d'un niveau plus contraignant de mise en concurrence et de formalisation, si elles avaient fait l'objet d'une évaluation des montants respectant les règles. Ça a été le cas tout particulièrement des contrats de location de véhicules (voir à ce sujet le § 4.2.1.2 ci-après).

Les caractéristiques des achats de Villeneuve-sur-Yonne justifient que la commune réalise une analyse détaillée de ses besoins et systématise la mise en concurrence de ses fournisseurs potentiels. Pour ses fournitures et équipements récurrents, la chambre recommande à la commune de passer des accords-cadres à bons de commande pour garantir une meilleure transparence de ses achats tout en évitant de remettre en concurrence ses fournisseurs lors de chaque commande : ce pourrait être le cas par exemple pour ses fournitures administratives et scolaires et pour ses fournitures bâtimentaires ou de voirie.

La chambre ne peut qu'encourager par ailleurs la commune à développer le nombre et la nature des achats réalisés dans le cadre de groupements de commandes portés par la communauté d'agglomération, démarche qui concourra à la simplification et à la professionnalisation de sa gestion des achats.

Recommandation n° 10 : Passer des accords-cadres à bons de commande pour les achats de fournitures d'entretien et de petit équipements.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à recenser en 2022 les produits et les familles de produits récurrents pour pouvoir respecter les règles de computation des seuils. Elle a précisé par ailleurs qu'elle avait adhéré à plusieurs groupements de commande pilotés par la communauté d'agglomération du Grand Sénonais, portant sur les commandes de fournitures scolaires et administratives, ainsi que les transports scolaires et péri-scolaires.

4.2 Des corrections à apporter en réponse aux fragilités mises en évidence

Outre l'organisation d'une évaluation des besoins, récurrents ou non, pour retenir une procédure adaptée en fonction du seuil des achats à réaliser et anticiper la préparation des commandes, il importe que la collectivité sécurise les conditions de sélection de ses fournisseurs pour les marchés les plus importants.

[49] Les achats rattachés (souvent par facilité) à la catégorie autres fournitures (compte 6068) ont également pesé plus de 50 K€ par an.

Cela passe par l'amélioration du fonctionnement de la commission d'appel d'offres (CAO). Les constats faits par la chambre sur la base d'un échantillon de procédures passées devant la CAO révèlent de nombreuses négligences et approximations dans le fonctionnement de cette instance.

Cela passe également par la systématisation d'une mise en concurrence des fournisseurs, pour les achats qui, en raison de leur montant, ne sont pas destinés à être soumis à la CAO.

4.2.1 Systématiser la mise en concurrence des prestataires et mieux formaliser la sélection des prestataires

4.2.1.1 Des conditions de fonctionnement de la commission d'appel d'offres (CAO) peu satisfaisantes

S'agissant du fonctionnement de la CAO, la chambre a relevé de manière générale que les procédures de marchés passées en commission, en principe les plus formalisées, avaient souvent été mal conduites.

En premier lieu, les conditions de certaines consultations ne sont pas clairement établies, avec un registre de dépôt des offres qui ne coïncide pas strictement avec les offres analysées. C'est en particulier le cas du marché de travaux de voirie pour les "sables rouges" et la rue des merciers (118 K€) et du marché de restauration scolaire (40 K€), conclus en 2018.

En second lieu, une majorité de procédures souffre du manque de formalisme de l'analyse des offres. Hormis le cas des marchés de travaux pour lesquels la collectivité s'est fait accompagner, l'analyse des offres apparaît souvent peu argumentée voire pas du tout, comme il a été constaté pour les marchés de transports scolaires (204 K€), dont les options n'ont pas été analysées et de location longue durée d'un tracteur broyeur (105 K€), conclus en 2019. S'agissant du marché de restauration scolaire (40 K€) de 2018, aucun rapport d'analyse ne semble avoir été communiqué aux membres de la CAO, à qui une simple présentation orale de l'analyse des offres aurait été faite.

Ce faisant, la commune a exposé ses procédures à un risque de recours des candidats évincés. La chambre rappelle que la commune doit veiller à bien argumenter les notes des candidats et à motiver très clairement les raisons de la sélection d'un candidat, afin d'assurer l'égalité de traitement des candidats.

En outre, la chambre a relevé, pour tous les marchés passés en CAO, l'absence de procès-verbal relevant les décisions prises par les membres de la commission d'appel d'offres. Dans certains cas, les membres de la CAO ont explicité leur position sur le rapport d'analyse des offres. Le plus souvent, l'avis rendu par la commission ne semble pas avoir été formalisé, en contradiction avec un impératif de transparence des procédures et avec les règles arrêtées par la commune dans son règlement interne.

La chambre invite la commune à établir à l'avenir, à chaque réunion de sa commission d'appel d'offres, un procès-verbal à même d'assurer la traçabilité des conditions dans lesquelles la CAO s'est réunie (quorum), des débats qui s'y sont tenus et de l'avis qu'elle a rendu, tous ces éléments étant actuellement manquants.

4.2.1.2 En dehors de la CAO, trop de commandes inférieures à 90K€ ont été passées de gré à gré avec le prestataire, en tout cas sans mise en concurrence avérée.

De l'examen d'un échantillon de bons de commandes signés sur la période, il ressort, comme cela a été déjà exposé ci-dessus, que de nombreuses commandes de fournitures ou de services ont été passées de gré à gré avec le prestataire, en tout cas sans mise en concurrence avérée et souvent sans formalisation d'un contrat. Parmi les principaux bons de commandes, doivent être signalés :

- les contrats de location de longue durée de véhicules et engins, pour un montant total de 248 K€ en 2019 et 191 K€ en 2017, puis un montant annuel de dépenses de l'ordre de 125 K€ au cours des trois derniers exercices comptables, contrats passés auprès de quatre prestataires (garage Renault de Beaune, garage Citroën de Sens, Sarl P.Corberon et société SV Pro Cornet) ;
- les commandes d'enrobés pour la voirie municipale, quasi exclusivement passées auprès de la société Colas (soit un montant total de l'ordre de 184 K€ entre 2013 et 2019 et un montant annuel moyen supérieur à 26 K€) ;
- les commandes de fuel, toujours passées auprès de la SCE Bertrand, pour un montant total de l'ordre de 126 K€ depuis 2016.

Pourtant comme l'ancien maire l'a précisé dans une réponse apportée à la chambre, « concernant les contrats souscrits par la commune (hors procédures formalisées) pour tout ce qui relève des fournitures, des services et des travaux : la consigne était la suivante auprès des services et notamment du directeur des services techniques, chargé des achats relatifs à son service (soit 80 % du budget) de demander systématiquement auprès de différents prestataires : 3 devis comparatifs nous permettant de retenir la meilleure offre au regard du rapport qualité/prix ». Selon le directeur des services techniques, les devis obtenus auraient été transmis systématiquement au maire ainsi qu'à la directrice des services, sans qu'une copie soit conservée dans son service.

Cependant, s'agissant de la souscription des contrats de location de véhicules, en dehors de deux contrats pour lesquels des pièces attestent une mise en concurrence, aucune preuve n'a pu être apportée à l'appui de ces dires. Au total la commune a souscrit entre 2015 et 2019 des contrats pour un montant d'environ 475 K€ (durée de 5 ans retenue systématiquement) avec quatre prestataires, sans que la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence ait pu être démontrée.

Tableau n° 18 : Contrats location véhicules attribués sans publicité ni mise en concurrence

Montant en € (HT)	2015	2017	2019	Total par fournisseur
Garage Renault de Beaune-Diac location	SO		34 335	117 342
	18 256	45 599	19 152	
Grand Garage de l'Yonne (Sens)-Citroën -Credipar	SO	13 261	19 152	131 841
		43 691	55 738	
SARL P.Corberon	SO		120 000	120 000
SV PRO Cornet	SO	88 189	SO	88 189
			TOTAL	457 372

TOTAL Véhicules légers		13 261	53 486
TOTAL Véhicules utilitaires	18 256	89 290	74 890
Total véhicules Lourds		88 189	120 000

Source : CRC d'après contrats de location transmis par la commune

Les contrats souscrits correspondent à des prestations qui peuvent être réparties en trois familles homogènes, selon le type de véhicule : véhicules légers, véhicules utilitaires, véhicules lourds. Vu les montants annuels cumulés pour chacune des trois familles, la personne responsable du marché aurait dû retenir les mesures de publicité et de mise en concurrence suivantes, en application du cadre réglementaire et du règlement interne des marchés de la commune :

- en 2017, une publicité adaptée (site internet de la commune ou profil acheteur e-marchés publics.com ou affichage en mairie) aurait dû être retenue en application des dispositions de l'article R. 2131-12 du code la commande publique. Par ailleurs, en application de ses règles internes, la commune aurait dû formaliser un contrat sous forme de cahier des clauses particulières et un rapport d'analyse des offres en vue de conclure les contrats de locations de longue durée des véhicules utilitaires et véhicules lourds ;
- en 2019, les mêmes règles de publicité et de mise en concurrence auraient dû s'appliquer aux contrats de location des véhicules légers et utilitaires (besoin supérieur à 25 K€ HT). Pour la conclusion du contrat de location du camion avec nacelle (besoin supérieur à 90 K€ HT), une publicité renforcée (BOAMP) bien que non obligatoire aurait été opportune et la procédure de sélection des offres prévue par les règles internes de la commune aurait dû se traduire par un passage en commission d'appel d'offres, ce qui n'a pas été le cas (contrairement d'ailleurs à la passation d'un contrat de location d'un camion grue passé en CAO en février 2019 après un processus de publicité).

À l'exception de quelques (rares) contrats, la commune n'a pas été en mesure de produire des pièces attestant d'une publicité et de la mise en concurrence de plusieurs prestataires. Pour certains des contrats visés dans le tableau ci-dessus, la signature par le maire a été précédée d'une décision du maire qui ne fait pas mention d'une consultation ni d'une pluralité d'offres reçues. La signature d'autres contrats n'a pas été formalisée par une décision du maire.

Selon les indications de la commune, d'autres contrats auraient été par ailleurs conclus de gré à gré avec le prestataire, sans publicité ni mis en concurrence, notamment s'agissant des prestations suivantes :

- contrats d'assistance juridique de la commune (de l'ordre de 37 K€ de dépenses entre 2017 et 2020) ;
- achat de fournitures de papèterie, toujours acquises auprès de la papèterie "des deux ponts" (montant total de 173 K€ sur la période contrôlée) ;
- location et maintenance des copieurs (107 K€ de dépenses au total sur la période contrôlée) : la commune est en contrat depuis 2013 avec le prestataire Oxo 89 ;
- contrats de maîtrise d'œuvre pour les opérations de travaux d'une certaine envergure (rénovation de l'espace Pincemin, travaux de voirie de la rue du commerce notamment).

La présence de nombreux achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence semble d'abord liée à des négligences graves. Ainsi, la commune s'est régulièrement écartée des règles qu'elle s'est fixé.

La chambre considère que la collectivité doit réorganiser dans les plus brefs délais sa fonction achat, dont elle semble sous-estimer l'importance.

4.3 Conclusion sur la commande publique

Les constats de la chambre sont accablants :

- une absence d'évaluation des besoins qui n'a pas permis à la commune de respecter les seuils réglementaires de publication et de piloter ses achats ;
- une mise en œuvre lacunaire des procédures adaptées et un contrôle défaillant par la personne responsable du marché des conditions de souscription des contrats ;
- une absence de ltraçabilité de ses procédures.

La répétition observée des manquements aux principes fondamentaux de la commande publique : entorse au principe de liberté d'accès, mise à mal de la transparence des procédures et par voie de conséquences existence d'un doute sur l'égalité de traitement des candidats, induit sans conteste un risque pour la sécurité des contrats et empêche également la collectivité de disposer de conditions économiques et qualitatives plus favorables.

Au total, la commune de Villeneuve-sur-Yonne n'a pas montré en ce domaine sa capacité à gérer les fonds publics dont elle dispose de manière régulière et performante. Les constats de la chambre sont autant d'axes de progrès dont elle doit s'emparer en adoptant sans délai les mesures correctives indispensables.

ANNEXES

Annexe n° 1. Divers tableaux d'analyse financière 67
Annexe n° 2. Les opérations de refinancement du prêt structuré 74
Annexe n° 3. Heures supplémentaires rémunérées par services 75
Annexe n° 4. Tableau relatif au compte épargne temps (CET) 76
Annexe n° 5. Tableaux relatif à l'absentéisme 77
Annexe n° 6. Dates de publication des arrêtés d'application du RIFSEEP aux corps d'équivalence de la FPE 78
Annexe n° 7. Tableau relatif au régime indemnitaire 79

Annexe n° 1. Divers tableaux d'analyse financière

Tableau n° 19 : Taux de réalisation des dépenses et recettes d'investissement hors dette

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Investissement								
Dépenses réelles d'investissement hors dette	BP	2 118 236,25	2 265 244,57	2 239 626,68	2 176 840,71	831 725,00	1 203 950,00	2 900 760,00
	Total voté (BP+DM)	2 123 087,25	2 854 280,57	2 405 822,68	2 714 455,01	862 186,75	1 382017,37	3 060 260,00
	Exécuté	1 208 734,76	806 402,66	1 027 667,67	1 006 245,64	519 268,33	900 430,35	1 107 338,97
	Taux d'exécutio	57%	28%	43%	37%	60%	65%	36%
Subvention d'investissement reçues	BP	932 831,00	897 124,00	612 054,00	620 109,00	353 750,00	381 934,00	1 691 000,00
	Total voté (BP+DM)	932 682,00	965 788,00	697 419,00	529 709,00	332 471,00	381 934,00	1 691 000,00
	Exécuté	406 212,26	284 686,48	222 105,75	296 334,52	205 186,61	60 253,00	5 036,00
	Taux d'exécutio	44%	29%	32%	56%	62%	16%	0,3%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 20 : Emprunts inscrits aux comptes administratifs et comptes de gestion 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de la dette au 31/12/N - CA N (annexe)	6 245 643,27	12 633 158,65	11 819 077,67	12 019 077,67	11 457 661,13	9 639 827,19
Encours de la dette au 31/12/N - Données ANAFI	6 246 530	5 920 222	13 609 302	13 006 199	13 093 113	12 065 287
Différence CA -CG	**-886,73**	**6 712 936,65**	**-1 790 224,33**	**-987 121,33**	**-1 635 451,87**	**-2 425 459,81**
Annuité capital CA (annexe IV A2.2)	326 080,60	813 139,70	814 080,98	814 080,98	788 921,22	977 934,17
Annuité capital ANAFI	325 181	326 308	803 591	803 103	788 921	1 006 831
Différence CA -CG	**899,98**	**486 831,71**	**10 490,43**	**10 977,52**	**0,22**	**-28 896,83**
Annuité intérêts CA (annexe IV A2.2)	662 542,66	420 576,89	399 731,90	399 722,65	344 715,10	319 727,41
Annuité intérêts CG compte 66111	662 547,67	641 530,07	411 383,49	385 193,66	344 715,12	324 156
Différence CA -CG	**-5,01**	**-220 953,18**	**-11 651,59**	**14 528,99**	**-0,02**	**-4 428,59**

Source : données ANAFI, comptes administratifs et comptes de gestion.

Tableau n° 21 : Intégration au budget principal des résultats comptables de la communauté de communes du villeneuvien et de l'office du tourisme suite à leur dissolution

2016	Exercice 2016	Intégration résultats communauté de communes du Villeneuvien et de l'office du tourisme	Clôture 2016
Excédents de fonctionnement suite dissolution communauté de communes du Villeneuvien (518 558,37 €) et dissolution office du tourisme (13 943,95€)		532 502,32	1 757 927,42
Déficit d'investissement suite dissolution communauté de communes du Villeneuvien (- 15 593,64 €) et excédent investissement suite dissolution office du tourisme (4 411,27 €)		-11 182,37	-85 274,23
Investissement	-328 040,89		
Fonctionnement	391 422,19		

Source : compte de gestion

La commune de Villeneuve-sur-Yonne a disposé en 2016 dans le cadre de la dissolution de la communauté de communes du Villeneuvien de la somme de 518 558 € au titre de la répartition de la trésorerie et de l'actif de la communauté de communes entre les communes membres et d'un déficit d'investissement de 15 594 €. Ces sommes ont été intégrées aux résultats de la clôture 2016 du budget principal de la commune. La dissolution de l'office du tourisme intervenue en 2019 a également entrainé l'intégration dans le budget principal des résultats comptables de l'office du tourisme, soit un excédent de fonctionnement de 13 943,95 € et un excédent d'investissement de 4 411,27 € (voir tableaux n° 26 et 23).

La clôture des budgets annexes concernant les zones industrielles (ZI3, SR4 – délibération du 17 mars 2017) a entrainé l'intégration en 2017 dans le budget principal de la commune d'un déficit de fonctionnement de 320 661,10 € et d'un déficit d'investissement de 308 454,45 €. La délibération du 20 septembre 2019 a fixé les conditions financières et patrimoniales du transfert des zones d'aménagement communales. Ainsi, le seul contrat d'emprunt souscrit, dont le capital restant dû au 31 décembre 2016 s'élève à 663 626,41 €, a été transféré ainsi que les annuités correspondantes à la communauté d'agglomération du Grand Sénonais à compter du 1er janvier 2017. Les terrains des deux zones d'aménagement Champs des Fèves et Maux de Grange ont été cédés à l'euro symbolique.

La clôture des budgets annexes eau et assainissement (délibération du 20 décembre 2016) s'est traduite par une intégration au budget principal de la commune en 2017 d'un excédent de fonctionnement de 82 824,34 € et d'un excédent d'investissement de 278 613,98 €. Dans le cadre du transfert de ces compétences à la communauté d'agglomération du grand Sénonais au 1er janvier 2017, un accord a été conclu entre la commune et la communauté d'agglomération. La délibération de la commune de Villeneuve-sur-Yonne en date du 16 décembre 2019 a fixé les modalités de transfert des soldes et des résultats d'exécution des comptes administratifs 2016 eau et assainissement à la communauté d'agglomération dans le cadre d'une convention financière. Cette délibération prévoyait que le solde de 361 438,32 € soit réglé par la commune de Villeneuve-sur-Yonne en six mensualités à compter du mois de mai 2020. Cependant, la commune n'a pas anticipé le remboursement de ces excédents et n'a procédé à aucun provisionnement dans ce but. Les difficultés financières auxquelles elle s'est trouvée confrontée l'ont contrainte à solliciter de la communauté d'agglomération un lissage sur cinq années des versements correspondants. Ce principe a été entériné par la délibération en date du 18 décembre 2020.

Tableau n° 22 : Charges de personnel retraitées à périmètre constant 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013/2020
Charges de personnel	2 965 750	3 091 181	3 171 031	3 270 042	3 397 320	3 375 286	3 321 707	3 464 825	20%
Evolution annuelle		4%	3%	3%	4%	-1%	-2%	4%	
Ecart annuel		125 431	79 851	99 011	127 278	-22 034	-53 579	143 118	
Transfert école de musique 2018				49 283	2 217 369				
Transfert office du tourisme 2016	37 252	37 252	37 252						
Transfert instruction droits des sols	30 000	30 000	30 000						
Charges de personnel à périmètre constant	2 898 498	3 023 929	3 103 779	3 220 759	3 175 584	3 375 286	3 321 707	3 464 825	20%
Evolution annuelle charge de personnel à périmètre constant		4%	3%	4%	-0,30%	5%	-2%	4%	
Ecart annuel		125 431	79 851	127 264	-11 113	155 355	-53 579	143 118	

Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion, rapports de la CLECT

Tableau n° 23 : Évolution de la rémunération du personnel 2013-2020

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Total*
Rémunération principale	1 655 029	1 684 241	1 655 268	1 577 019	1 708 605	1 731 743	1 708 012	1 799 005	13 518 921
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	117 833	133 880	132 513	117 337	18 905	19 106	3 947	2 374	545 896
+ Autres indemnités	32 320	36 452	34 516	33 245	32 541	32 264	32 858	35 743	269 939
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	**1 805 182**	**1 854 573**	**1 822 297**	**1 727 602**	**1 760 051**	**1 783 113**	**1 744 817**	**1 837 122**	**14 334 756**
Evolution annuelle en €		**49 391**	**-32 276**	**-94 695**	**32 449**	**23 062**	**-38 296**	**92 306**	**31 941**
*en % des rémunérations du personnel**	*90,6%*	*88,7%*	*84,2%*	*79,5%*	*77,2%*	*79,8%*	*75,0%*	*76,7%*	
Rémunération principale	158 299	176 937	244 813	361 536	465 377	444 700	573 972	541 155	2 966 789
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0	3 356	1 994	1 614	6 964
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0		0
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	**158 299**	**176 937**	**244 813**	**361 536**	**465 377**	**448 056**	**575 966**	**542 770**	**2 973 754**
Evolution annuelle en €		**18 638**	**67 876**	**116 724**	**103 840**	**-17 320**	**127 909**	**-33 196**	**384 470**
*en % des rémunérations du personnel**	*7,9%*	*8,5%*	*11,3%*	*16,6%*	*20,4%*	*20,0%*	*24,7%*	*22,7%*	
Autres rémunérations (c)	**28 337**	**58 536**	**97 811**	**82 739**	**54 098**	**4 031**	**6 460**	**14 703**	**346 715**
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	**1 991 818**	**2 090 045**	**2 164 921**	**2 171 877**	**2 279 526**	**2 235 200**	**2 327 242**	**2 394 595**	**17 655 224**
- Atténuations de charges	32 247	65 874	52 750	39 041	114 176	23 899	114 923	184 428	627 339
= Rémunérations du personnel	**1 959 570**	**2 024 171**	**2 112 171**	**2 132 836**	**2 165 350**	**2 211 302**	**2 212 319**	**2 210 166**	**17 027 885**

Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau n° 24 : Évolution des autres charges de gestion 2013-2020

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*2020*	*Évolution 2013-2020*
Autres charges de gestion	**392 850**	**402 278**	**399 413**	**189 273**	**224 897**	**216 524**	**216 437**	**228 008**	***-42%***
Dont contribution au service incendie	*219 419*	*203 054*	*205 205*	*0*	*31 491*	*15 740*	*15 740*	*16 000*	***-92,70%***
Dont contribution aux organismes de regroupement	*29 636*	*18 787*	*16 669*	*12 610*	*12 975*	*11 713*	*12 534*	*19 068*	***-35,70%***
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	*10 778*	*58 934*	*53 568*	*52 054*	*49 699*	*56 895*	*59 474*	*82 411*	***664,60%***
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*120 619*	*117 644*	*123 681*	*123 843*	*128 559*	*125 586*	*128 049*	*109 273*	
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*11 811*	*1 201*	*186*	*1*	*654*	*792*	*347*	*1 255*	***-89,40%***
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	*586*	*2 658*	*43*	*755*	*1 518*	*5 797*	*292*	*0*	***-100%***

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 25 : Évolution des autres charges de gestion sur la période 2013-2020 à périmètre constant

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013-2020
Autres charges de gestion	434 657	391 488	388 623	189 273	224 897	216 524	216 437	228 008	**-47,5%**
Transfert SDIS 2016	219 419	189 638	189 638	0					
Autres charges de gestion à périmètre constant	215 238	201 850	198 985	189 273	224 897	216 524	216 437	228 008	**5,9%**

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion et extraction des titres et mandats

Tableau n° 26 : Évolution des subventions de fonctionnement sur la période 2013-2020

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2013-2020
Subventions de fonctionnement	242 227	241 640	277 820	178 054	175 621	152 061	110 399	137 560	**-43,20%**
Subvention office du tourisme en 2016	81 250	68 213	77 635						
Fêtes des lumières				30 000	0	0	0		
Transfert compétence AILES en 2017	10 778	10 790	10 790	10 790	10 790	0	0		
Subvention de fonctionnement à périmètre constant	150 199	162 637	189 395	137 264	164 831	152 061	110 399	137 560	**-8,40%**

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion et extraction des titres et mandats de la commune

Tableau n° 27 : Financement des investissements sur la période 2013-2019

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2013 à 2020
Recettes d'inv. hors emprunt (A)	**546 224**	**925 008**	**465 378**	**459 115**	**405 078**	**238 813**	**100 142**	*400 912*	*3 540 670*
dont TLE et taxe d'aménagement	24 465	21 244	38 401	36 848	31 591	12 683	16 461	*12 603*	*194 295*
dont FCTVA	82 773	120 447	189 872	121 013	166 500	155 877	83 889	*146 33(*	*1 066 706*
dont subventions d'investissement reçues	406 361	284 835	222 106	296 335	205 187	54 152	-208	*31 203*	*1 499 971*
dont produits de cession	27 170	497 482	15 000	4 920	1 800	10 000	0	*0*	*556 372*
CAF nette (B)	**409 367**	**178 744**	**373 874**	**225 264**	**-2 711 764**	**-229 374**	**107 646**	*-286 183*	*-1 932 427*
Financement propre disponible (A+B)	**955 590**	**1 103 752**	**839 253**	**684 379**	**-2 306 687**	**9 438**	**207 788**	*114 730*	*1 608 243*
Dépenses d'investissement	**1 270 715**	**823 907**	**1 027 66_**	**1 006 246**	**7 336 292**	**898 584**	**1 171 373**	**404 800**	**13 939 585**
dont dépenses d'équipement	1 270 566	796 697	1 003 507	984 520	516 292	898 584	1 170 387	*400 306*	*7 040 859*
dont subventions versées	0	5 061	24 161	21 726	0	0	0	*4 500*	*55 947*
dont participations et inv. financiers nets	0	21 000	0	0	0	0	1 000	*0*	*22 000*
- dont charges à répartir	0	0	0	0	6 820 000	0	0	*0*	*6 820 000*
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-315 125**	**279 845**	**-188 415**	**-321 866**	**-9 642 979**	**-889 146**	**-963 585**	*-290 071*	*-12 331 341*
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	350 000	0	0	9 234 061	200 000	875 822	*0*	*10 659 883*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-315 125	629 845	-188 415	-321 866	-408 918	-689 146	-87 763	*-290 071*	*-1 671 458*

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 28 : Évolution du fonds de roulement 2013-2020

Au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Financement propre disponible	955 590	1 103 752	839 253	684 379	-2 306 687	9 438	207 788	114 730	
Total investissement	1 270 715	823 907	1 027 668	1 006 246	516 292	898 584	1 171 373	404 800	
Besoin de financement A *	-315 125	279 845	-188 415	-321 866	-2 306 686	-889 146	-963 585	-290 071	
Nouveaux emprunts de l'année B	0	350 000	0	0	2 414 061	200 000	875 822	0	
Mobilisation du fonds de roulement (A+B)									
Fonds de roulement net (D)	945 264	1 575 109	1 386 694	1 586 147	909 552	220 406	132 643	*-157 428*	
Besoin en fonds de roulement (E))	-72 278	-164 455	48 358	-50 677	-305 697	-152 258	-238 023	*- 490 027*	*31,4%%*
Trésorerie nette (D-E)	**1 017 542**	**1 739 564**	**1 338 335**	**1 636 824**	**1 215 249**	**372 664**	**370 666**	***332 600***	***-14,8%***
En nombre de jours de charges courantes	*65,1*	*110,1*	*80,0*	*120,7*	*37,0*	*26,1*	*26,7*	*24,0*	
dont trésorerie active	*1 017 542*	*1 739 564*	*1 338 335*	*1 636 824*	*1 215 249*	*372 664*	*370 666*	*332 600*	*-14,8%*

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion (en 2014 la commune a dégagé une capacité de financement)*

Annexe n° 2. Les opérations de refinancement du prêt structuré

Un contrat de prêt (MPH232929) a été signé par la commune de Villeneuve-sur-Yonne le 27 juillet 2005 avec la banque DEXIA Crédit local pour refinancer six contrats de prêts dont le capital restant dû s'élevait à 2 507 203,45 € et financer un nouveau prêt d'un montant de 500 000 €. Ce contrat portait donc sur un montant total de 3 007 203,45 €pour une durée totale de 30 ans. Il prévoit une première phase du 10 août 2005 au 1er septembre 2020 pendant laquelle le taux d'intérêt appliqué est calculé selon la formule Euribor 12 mois + (Euribor 12 mois – TEC 10) + 1,15 %, puis une deuxième phase du 1er septembre 2020 jusqu'au 1er septembre 2035 avec un taux d'intérêt égal à l'Euribor 12 mois. La première échéance de paiement des intérêts a été fixée au 1er septembre 2006. Avant le versement de cette première échéance, un nouveau contrat de refinancement de ce prêt a été signé avec Dexia (MPH983658) en date du 5 avril 2006 pour un montant total de 3 007 203,45 € pour une durée de 29 ans et 5 mois et avec une première échéance de versement des intérêts au 1er septembre 2007. Ce versement n'interviendra pas.

Un nouveau contrat de refinancement du prêt (MPH983658) a été souscrit par la commune le 4 juin 2007 avec Dexia Crédit local (contrat de prêt MPH985522) pour une durée de 28 ans et pour un montant de 2 914 414,86 € comprenant une première phase du 1er septembre 2007 au 1er septembre 2009 avec application d'un taux d'intérêt fixe de 3,19 % maximum et une deuxième phase du 1er septembre 2009 au 1er septembre 2035 avec un taux d'intérêt indexé sur le cours de change de l'euro face au franc suisse. Ainsi, si le cours de change de l'euro en francs suisses constaté en fin de période est supérieur ou égal à 1,45 francs suisse, le taux fixe annuel est de 3,19 % maximum et dans le cas contraire, le taux est la somme d'une part de taux fixe de 5,19 % et d'autre part de 50 % de variation du cours de change de l'euro en francs suisse de chaque échéance. En 2010, l'euro est passé en dessous de la valeur de 1,45 francs suisses générant l'application de la formule du contrat et entrainant une hausse importante des frais financiers pour la commune dès 2010.

La commune a alors conclu un nouveau prêt le 30 juillet 2010 (contrat MPH2171772) avec Dexia, de refinancement du contrat MPH256601 pour un montant de 2 757 098,32 € et pour une durée de 27 ans. Ce contrat prévoit dans une phase jusqu'au 1er septembre 2011 un taux fixe de 4,85 %, puis pendant une seconde phase du 1er septembre 2011 au 1er septembre 2035 la formule du taux indexé. Ainsi si le cours de change de l'euro en francs suisse est supérieur ou égal au cours pivot de 1,45 francs suisse pour un euro, le taux d'intérêt appliqué est de 3,19 % et si le cours de change est strictement inférieur au cours pivot, le taux d'intérêt appliqué est égal à la somme d'une part d'un taux fixe de 4,86 % et d'autre part de 50 % du taux de variation du cours de change. Pendant la troisième phase, soit du 1er septembre 2035 au 1er septembre 2037, le taux d'intérêt appliqué est l'Euribor 12 mois.

À compter de 2010, l'euro est resté en dessous de la valeur pivot de 1,45 déclenchant l'application de la formule du taux structuré dès 2012 et par voie de conséquence la hausse des charges financières pour la commune. Les taux d'intérêts applicables se sont successivement élevées à 6 % en 2012, à 13,67 % en 2013, à 14, 61 % en 2014 et à 21,62 % en 2015 et 2016.

Tableau n° 29 : Évolution du cours de change Francs suisse-Euro

Monnaie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Franc suisse	1,6547	1,485	1,4836	1,2504	1,2156	1,2072	1,2276	1,2024	1,0835	1,0739	1,1702	1,1269	1,0854	1,0802

Source : Banque centrale européenne –extraction Eurostat du 5 janvier 2021

Annexe n° 3. Heures supplémentaires rémunérées par services

Services	2016	2017	2018	2019	2020
Administratif	278,70	147,5	133,25	379,25	418,5
Animation	107,00		66	37,33	
Bibliothèque				9	
Crèche/Halte-garderie	105,50		14	55,75	8
Divers*	197,00	161	15	6	15
Ecole	326,85	115,5	115	14	89
Musée	36,00	20		4	19,5
Police municipale	8,00	19,5		14	392,4
Restaurant scolaire			5	8	
Technique	618,14	389,25	601,75	735,85	142,5

Source : fichiers de paie.
** : heures supplémentaires versées à des éducateurs territoriaux APS non titulaires.*

Annexe n° 4. Tableau relatif au compte épargne temps (CET)

Tableau n° 30 : Solde des CET après indemnisation

	Nbre de jours indemnisés en 2019	Solde CET après indemnisation	Nbre de jours indemnisés en 2020	Solde CET après indemnisation	Nbre de jours indemnisés irrégulièrement	Montant irrégulièrement versés	Remarques
Agent A			9	18	2	180,00	
Agent B	6	0	17,5	0	23,5	1 762,50	
Agent C			16	0	16	1 200,00	
Agent D	23	7			13	975,00	
Agent E			7,5	0	7,5	562,50	Paiement janvier alors que départ en juillet
Agent F			19	0	19	1 425,00	Paiement en janvier alors que départ en décembre
Agent G			41	0	21	1 890,00	
Agent H	32	0	7	0	27	3 645,00	Paiement janvier alors que départ en juillet
Agent I	55		20	15,5	4,5	337,50	
Agent J			15,5	15	5	375,00	
Agent K	41	3	26	0	37	2 775,00	
Agent L			14,5	0	14,5	1 087,50	
Agent M	22	9	43	0	34	2 550,00	Paiement février pour 1 départ en novembre
Agent N	16	0	5	0	21	1 575,00	
Agent O	27	0	20	0	40	3 000,00	
Agent P	20	5		5	15	1 350,00	
Agent Q			4	15	4	300,00	
Agent R	24	12	7	16	12	900,00	
Agent S			15	0	15	1 125,00	
Agent T			10	0	10	750,00	
Agent U	11	0	19	0	30	2 250,00	
Agent V	11	5	19	5	11	825,00	
Agent W			6	0	6	450,00	
Agent X	14			0	14	1 050,00	
Agent Y			40	0	40	3 000,00	Paiement janvier pour départ en décembre
Agent Z	26	10	48,5	0	58,5	4 387,50	
Agent AA			12	0	12	900,00	Paiement février pour départ en octobre
TOTAL					**512,5**	**40 627,50**	

Source : données transmises par la commune.

Annexe n° 5. Tableaux relatif à l'absentéisme

Tableau n° 31 : Répartition des absences (en jours ouvrés) entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jours d'absence pour maladie	2 316	2 339	2 363	1 153	2 367	2 306
dont maladie ordinaire	*1 781*	*2 175*	*2 102*	*634*	*1 156*	*1 141*
dont longue maladie, longue durée, grave maladie	*535*	*164*	*261*	*519*	*1 211*	*1 164*
Jours d'absence suite accidents du travail	127	81	195	415	330	318
Nombre de jours d'absence pour raisons médicales	2 444	2 420	2 558	1 568	2 697	2 624
Jours d'absence pour maternité, paternité	-	375	331	140	146	154
Total jours d'absence	2 444	2 795	2 889	1 708	2 844	2 777
Effectifs annexe du CA	118	118	96	111	99	104
Nombre moyen de jours travaillés	216	216	216	216	216	216
Taux d'absentéisme pour raisons médicales	9,6%	9,5%	12,3%	6,5%	12,6%	11,7%

*Source : données de la commune en jours calendaires transformées en jours ouvrés (jours calendaires*5/7).*

Tableau n° 32 : Évaluation du coût de l'absentéisme

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Absentéisme maladie ordinaire (en jours ouvrés) ***(A)***	1 781	2 175	2 102	634	1 156	1 141
Absentéisme médical (en jours ouvrés) ***(B)***	2 444	2 420	2 558	1 568	2 697	2 624
Emplois pourvus (données de la commune)(C)	118	118	96	111	99	104
Absentéisme maladie ordinaire (A/C) traduit en jours ouvrés par emplois pourvus	15	18	22	6	12	11
Absentéisme médical ***(B/C)*** *traduit en jours ouvrés par emplois pourvus*	21	21	27	14	27	25
Absentéisme maladie ordinaire traduit en ETP ***(A/216)***	8,2	10,1	9,7	2,9	5,4	5,3
Absentéisme médical traduit en ETP ***(B/216)***	11,3	11,2	11,8	7,3	12,5	12,1
Charges totales de personnel nettes des remboursements ***(D)***	3 140 065,23	3 270 042,02	3 397 319,76	3 375 286,17	3 277 638,81	3 420 140,74
Coût annuel théorique d'un emploi pourvu ***(D/C)***	26 610,72	27 712,22	35 388,75	30 407,98	33 107,46	33 315,63
Estimation coût maladie ordinaire (A/216)(D/C)*	219 468,06	279 046,66	344 408,35	89 293,28	177 251,93	176 052,81
Estimation coût absentéisme médical ***(B/216)*(D/C))***	301 042,6	310 479,5	419 071,1	220 719,3	413 405,4	404 657,00
NB : 1 ETP est valorisé à 216 jours, soit le nombre moyen de jours travaillés selon le régime du temps de travail adopté par la commune.						

Annexe n° 6. Dates de publication des arrêtés d'application du RIFSEEP aux corps d'équivalence de la FPE

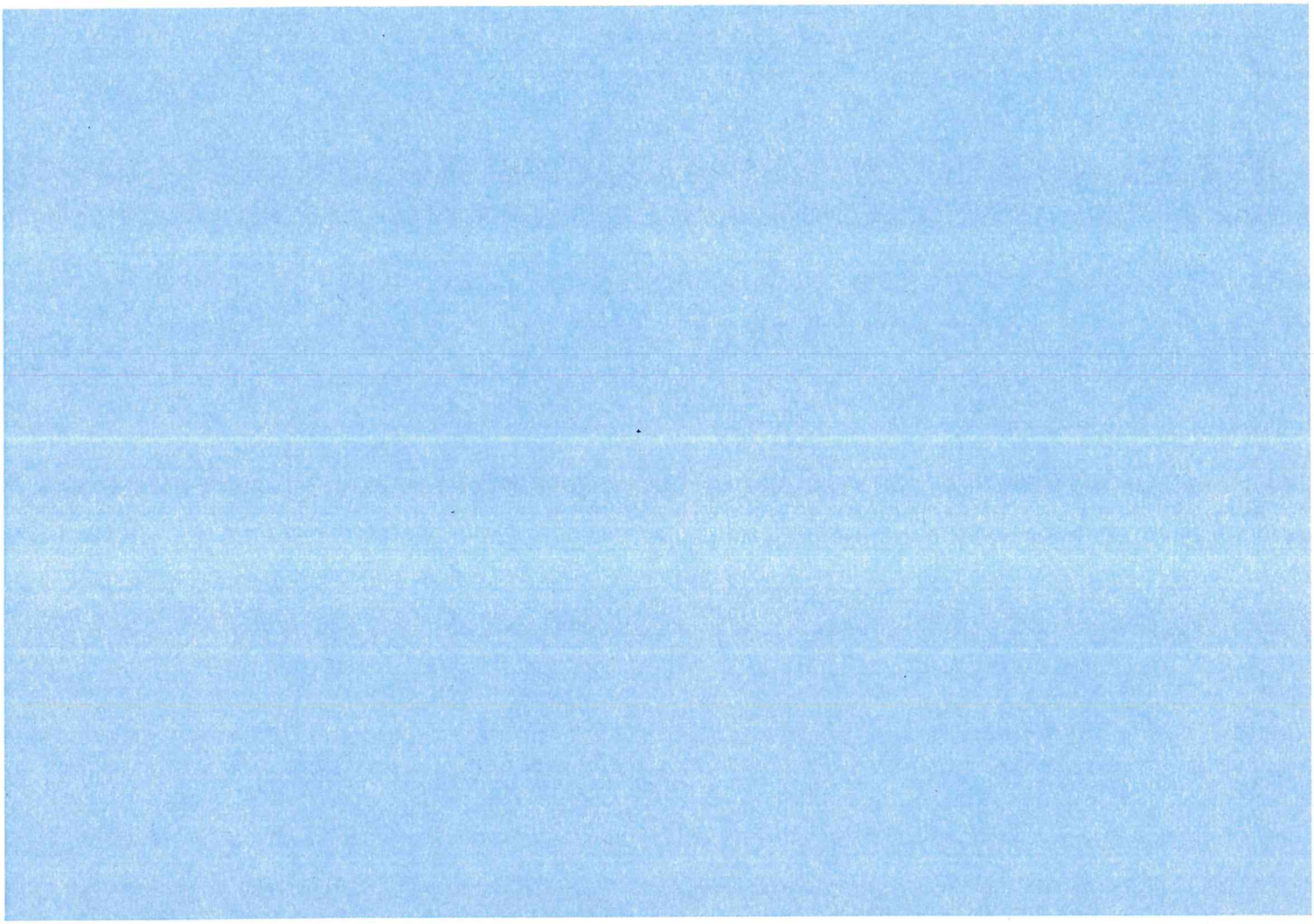
Filières	Cadres d'emploi	Date de publication
Filière administrative	Administrateurs	Arrêté du 29 juin 2015
	Attachés/Secrétaires de mairie	Arrêté du 3 juin 2015
	Rédacteurs	Arrêté du 19 mars 2015
	Adjoints administratifs	Arrêté du 20 mai 2014
Filière technique	Ingénieurs en chef	Arrêté du 14 février 2019
	Agents de maîtrise/Adjoints techniques	Arrêté du 28 avril 2015
	Ingénieurs/ Techniciens/ Adjoints techniques des établissements d'enseignement	Equivalences provisoires avec mise en place au 1er mars 2020
Filière médico-sociale	Conseillers socio-éducatifs/Assistants socio-éducatifs	Arrêté du 23 décembre 2019
	ATSEM/Agents sociaux	Arrêté du 20 mai 2014
	Médecins	Arrêté du 13 juillet 2018
	Biologistes, vétérinaires et pharmaciens	Arrêté du 8 avril 2019
	Educateurs de jeunes enfants/Psychologues/Sages-femmes/Cadres de santé paramédicaux/Infirmiers/Auxiliaires de puériculture/Auxiliaires de soins/Techniciens paramédicaux/Masseurs-kinésithérapeutes, psychomotriciens et orthophonistes/ Pédicures-podologues, ergothérapeutes, orthoptistes et manipulateurs d'électroradiologie médicale	Equivalences provisoires avec mise en place au 1er mars 2020
Filière culturelle	Conservateurs du patrimoine	Arrêté du 7 décembre 2017
	Conservateurs de bibliothèques/ Attachés de conservation du patrimoine/ Bibliothécaires/ Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques	Arrêté du 14 mai 2018
	Adjoints du patrimoine	Arrêté du 30 décembre 2016
	Directeurs d'établissements d'enseignement artistique	Equivalences provisoires avec mise en place au 1er mars 2020
Filière sportive	Educateurs des activités physiques et sportives	Arrêté du 19 mars 2015
	Opérateurs des activités physiques et sportives	Arrêté du 20 mai 2014
	Conseillers des activités physiques et sportives	Equivalences provisoires avec mise en place au 1er mars 2020
Filière animation	Animateurs	Arrêté du 19 mars 2015
	Adjoints d'animation	Arrêté du 20 mai 2014

Annexe n° 7. Tableau relatif au régime indemnitaire

Tableau n° 33 : Agents ayant bénéficiés d'un bonus d'IFSE en décembre 2019

	Montant IFSE décembre 2019	Montant IFSE janvier 2020	Montant bonus IFSE
Agent A	483,6	351	132,6
Agent B	437	50	387
Agent C	318,3	200	118,3
Agent D	278,3	160	118,3
Agent E	120	60	60
Agent F	110	10	100
Agent G	528,4	410	118,4
Agent H	298,8	50	248,8
Agent I	164	40	124
Agent J	399,9	262,5	137,4
Agent K	1155	990	165
Agent L	378,2	160	218,2
Agent M	150	40	110
Agent N	411	295	116
Agent O	40	32	8
Agent P	196,6	70	126,6
Agent Q	68,4	48	20,4
Agent R	82,62	72	10,62
Agent S	177,2	60	117,2
Agent T	593,53	503,53	90
Agent U	157	40	117
Agent V	456	320	136
Agent W	636	500	136
Agent X	310	200	110
Agent Y	157	40	117
Agent Z	267,5	50	217,5
Agent AA	236,3	50	186,3
Total	**27 agents**		**3 546,62**

Source : fichiers de paie.



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte