

Date de la convocation  
25.01.2024

Nombre de conseillers  
En exercice 29  
Présents 22  
Votants 29

**DELIBERATION N° 2024.2.1**  
**Nomenclature N° 7.1**

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS**  
**DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE DE LOUDUN**

\*\*\*

**SEANCE DU 31 JANVIER 2024**

L'an deux mille vingt quatre  
le trente et un janvier,  
à 20 H, le Conseil Municipal de LOUDUN,  
régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans  
le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Joël DAZAS,  
Maire de Loudun.

Secrétaire de séance : Mme Sandrine LAMBERT

**ETAIENT PRESENTS :**

M. DAZAS, Maire ; Mme MOUSSEAU, M. ROUX, Mme LEGEARD, M. JAGER, Mme VAUCELLE, M. DUCROT,  
Mme BONNET, M. RIGAUT, Adjoint ; M. JALLAIS, M. DUPUIS, M. AUCHER, M. DOUX, Mme ENON, Mme MAUBERGER,  
M. OLIVIER, Mme FERRE, Mme PELLETIER, Mme LAMBERT, M. VION, Mme PINEAU, M. PRUD'HOMME, Conseillers  
municipaux.

**ABSENTS et EXCUSÉS :**

Mme BAUDU-HASCOET, M. VIVIER, Mme LIEBOT, Mme PROD'HOMME, M. GANDIER, Mme TRAVOUILLO, M. BONNET

Pouvoir de Mme Patricia BAUDU-HASCOET à Mme Isabelle MAUBERGER

Pouvoir de M. Jacques VIVIER à Mme Marie FERRE

Pouvoir de Mme Stéphanie LIEBOT à Mme Sandrine LAMBERT

Pouvoir de Mme Sandra PROD'HOMME à Mme Nathalie LEGEARD

Pouvoir de M. Benjamin GANDIER à Mme Bernadette VAUCELLE

Pouvoir de Mme Geneviève TRAVOUILLO à Mme Laurence MOUSSEAU

Pouvoir de M. Romain BONNET à Mme Marie-Pierre PINEAU

**OBJET DE LA DELIBERATION :**

**Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatif  
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loudun sur les  
exercices 2017 et suivants**

Monsieur le Maire donne lecture du rapport suivant :

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loudun a été  
effectué de l'exercice 2017 à l'année la plus récente, dans le cadre du programme 2023  
de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

La lettre d'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion  
prévue à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières a été notifiée le 13 février  
2023 à M Joël DAZAS, Maire de la commune, ordonnateur en fonctions depuis 2014.

L'entretien de début de contrôle avec M. DAZAS a été conduit le 22 février 2023.  
L'entretien de clôture s'est déroulé le 4 juillet 2023.

.../...

*Accusé de réception de la Sous-Préfecture*

Acte rendu exécutoire après transmission

en Sous-Préfecture le : ...- 8.FEV. 2024 .....

Publié le : ..... - 8.FEV. 2024 .....

Notifié le : .....

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de son délibéré du 7 août 2023. Celles-ci ont été notifiées le 18 septembre 2023 à l'ordonnateur en fonctions qui en a accusé réception le même jour et a transmis une réponse enregistrée par le greffe le 16 octobre 2023.

Dans son délibéré du 23 novembre 2023, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives.

Le Conseil Municipal prend acte du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes portant sur les exercices 2017 et suivants, annexé à la présente délibération.

La secrétaire de séance,  
Sandrine LAMBERT



Pour extrait conforme,  
Le Maire,  
Joël DAZAS





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE LOUDUN

(Département de la Vienne)

*Exercices 2017 et suivants*

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré à la chambre, le 23 novembre 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>4</b>
<b>PROCÉDURE</b> .....	<b>5</b>
1 LA COMMUNE ET SA GOUVERNANCE .....	6
1.1 Présentation de la commune.....	6
1.2 Le fonctionnement du conseil municipal .....	7
2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INTERCOMMUNAL.....	9
2.1 L'intégration de la commune au sein de la communauté de communes du Pays-Loudunais (CCPL) est à développer.....	9
2.2 Des mutualisations de services entre la commune et la CCPL à favoriser .....	11
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE .....	12
3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable .....	13
3.1.1 La mise en place du service facturier (SFACT) pousse à la mutualisation des fonctions support avec la CCPL.....	13
3.1.2 Les régies.....	13
3.1.2.1 Le cas particulier du pôle mobilité .....	14
3.1.2.2 La gestion du marché forain est à régulariser .....	16
3.2 L'information budgétaire et financière.....	17
3.2.1 L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires .....	17
3.2.2 Les indemnités de fonction des élus .....	18
3.2.3 Les annexes aux documents budgétaires .....	18
3.2.4 L'exécution budgétaire.....	19
3.3 La qualité des comptes .....	20
3.3.1 Le respect du principe comptable d'indépendance des exercices .....	20
3.3.2 Le respect du principe de prudence.....	20
3.3.3 L'état de la dette .....	21
3.3.4 Les écritures comptables liées aux immobilisations .....	21
3.3.5 L'imputation comptable du remboursement des salaires des agents mis à disposition.....	22
4 LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE .....	22
4.1 La section de fonctionnement.....	22
4.1.1 Des recettes offrant peu de marges de manœuvre.....	23
4.1.1.1 Les ressources fiscales.....	25
4.1.1.2 Les ressources institutionnelles .....	26
4.1.1.3 La fiscalité reversée.....	26
4.1.2 Une hausse des charges de gestion sous l'effet des dépenses de personnel .....	27
4.1.2.1 Les dépenses de personnel.....	28
4.1.2.2 Les charges à caractère général .....	30
4.1.2.3 Les subventions de fonctionnement versées .....	30

4.1.2.4	La capacité d'autofinancement .....	31
4.2	L'investissement et son financement .....	32
4.2.1	Les dépenses d'équipement supérieures à la moyenne de la strate .....	32
4.2.2	Un niveau d'endettement élevé qui tend à se stabiliser .....	33
4.3	La situation de la trésorerie .....	34
5	L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	35
5.1	Des actions déjà mises en place .....	35
5.2	Des travaux de rénovation énergétique des bâtiments à programmer .....	36
5.3	Une flotte de véhicules à adapter .....	37
5.4	Un plan communal de sauvegarde à formaliser sans délai pour faire face aux aléas climatiques.....	37
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	39
6.1	Un pilotage à professionnaliser .....	39
6.1.1	Des objectifs et des procédures à formaliser .....	39
6.1.2	Un suivi des postes budgétaires et des effectifs à améliorer .....	40
6.1.2.1	Le tableau des effectifs.....	40
6.1.2.2	L'annexe « état du personnel » du compte administratif.....	41
6.2	Le bilan social .....	42
6.3	La santé et la sécurité au travail .....	42
6.4	Un régime indemnitaire à revoir .....	43
6.4.1	Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) .....	43
6.4.1.1	L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) .....	44
6.4.1.2	Le complément indemnitaire annuel (CIA) .....	44
6.4.2	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou heures supplémentaires .....	45
6.4.3	Les astreintes .....	46
6.4.4	L'indemnité de responsabilités des régisseurs d'avances et de recettes.....	46
6.4.5	La prime de Noël.....	47
6.5	Le temps de travail .....	48
6.5.1	La durée annuelle de travail .....	48
6.5.2	Les autorisations spéciales d'absence .....	48
6.6	Les mises à disposition.....	49
6.6.1	Les mises à disposition entrantes .....	49
6.6.2	Les mises à disposition sortantes .....	50
<b>ANNEXES.....</b>		<b>51</b>
Annexe n° 1.	Glossaire.....	52
Annexe n° 2.	Liste des compétences de la CCPL .....	54
Annexe n° 3.	Bases, taux et produits fiscaux .....	57
Annexe n° 4.	Détail des ressources institutionnelles de 2017 à 2022 .....	58

## SYNTHÈSE

Loudun (commune d'environ 6 700 habitants) se caractérise par son patrimoine ancien et important (mairie du XIX<sup>e</sup> siècle, Tour Carrée du XII<sup>e</sup> siècle, collégiale Sainte-Croix du XI<sup>e</sup> siècle) et ses équipements nombreux (médiathèque, cinéma, trois gymnases, trois écoles, un collège, deux lycées publics, une école de musique). Ce patrimoine et ces équipements pèsent sur le budget de la collectivité mais apportent de nombreux services aux Loudunais et aux habitants de la communauté de communes du Pays-Loudunais (CCPL).

Une volonté de transfert à la CCPL des équipements à vocation supra-communale s'exprime depuis plusieurs années au sein du conseil municipal mais ne se concrétise que lentement. La médiathèque a été transférée à la CCPL en juillet 2023, le transfert de l'école de musique est évoqué mais aucune programmation de transferts futurs n'est établie. Loudun, en tant que ville-centre de la CCPL, a toute légitimité pour introduire le débat sur les contours de l'intérêt communautaire afin de réfléchir au portage des charges de centralité.

Ces transferts sont d'autant plus à étudier que depuis le dernier contrôle de la chambre régionale des comptes en 2016, qui appelait déjà l'ordonnateur à la vigilance sur une progression des charges plus rapide que celle des recettes, la situation financière communale a continué de se dégrader. En effet, les ressources ont crû entre 2017 et 2022 de 10 % (passées de 8,7 M€ à 9,5 M€), portées par les recettes fiscales et la stabilité des dotations, alors que les charges de gestion ont augmenté de 14,6 % (de 7,5 M€ à 8,6 M€), poussées par les charges de personnel, notamment en raison d'un régime indemnitaire coûteux et du recours massif à du personnel extérieur. Si une stabilisation peut être constatée en 2022, la commune ayant réussi à freiner ses dépenses, sa capacité d'autofinancement (CAF) reste insuffisante pour faire face aux besoins d'investissement. Sa CAF brute n'a pas couvert le remboursement de l'annuité en capital de la dette en 2018 et 2021, générant une CAF nette négative privant la commune d'autofinancement. Face au remboursement de sa dette, dont l'annuité va continuer à augmenter jusqu'en 2025, et à l'absence de marge de manœuvre fiscale, la commune doit maîtriser ses dépenses d'investissement.

Cette tension financière ne facilitera pas la réponse de la commune aux enjeux qui l'attendent. Le changement climatique nécessite une mise à niveau de son patrimoine, notamment la mairie qui abrite une partie des services communaux. Les travaux de changement des huisseries, estimés à 1 M€, sont prévus depuis plusieurs années mais n'ont pu être réalisés. Un diagnostic technique de ses bâtiments, qui est en cours, pourra permettre d'établir une programmation priorisée et chiffrée de ces travaux. En outre une réflexion sur une flotte de véhicules, trop importante, vieillissante et dépendante des énergies fossiles, doit être lancée.

En gestion, les nombreux dysfonctionnements constatés imposent de professionnaliser les équipes. L'absence de directeur général des services depuis plus d'un an fragilise fortement l'administration communale qui, malgré sa motivation et son engagement, peine à mener tous les dossiers de front. Une réorganisation est en cours, dans la dynamique du passage au service facturier piloté par le comptable public. Ce dispositif a permis à la commune, volontariste, de se rapprocher des services de soutien de la CCPL avec lesquels une mutualisation renforcée serait profitable, tant pour rechercher de potentielles économies que pour professionnaliser et moderniser les fonctions support, notamment la gestion des ressources humaines. Ces mutualisations, déjà évoquées par la chambre régionale des comptes en 2016, pourraient ainsi progresser.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1. (réitérée) :** développer les mutualisations de services avec la communauté de communes du Pays-Loudunais, potentiellement sources d'économies budgétaires – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 2. :** établir un diagnostic des régies afin d'en vérifier l'utilité et d'en rationaliser le fonctionnement – *mise en œuvre partielle.*

**Recommandation n° 3. :** si l'activité d'achat et revente des titres de transport de billets du réseau de bus est maintenue, la mettre en conformité avec la réglementation applicable aux services publics industriels et commerciaux – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 4. :** régulariser la gestion du marché forain en mettant en place un mode de gestion approprié au recouvrement de la taxe de droit de place – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 5. (réitérée) :** renseigner les annexes obligatoires des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 6. :** constituer les provisions obligatoires de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, notamment celles liées à l'ouverture d'un contentieux en première instance – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 7. :** assurer un suivi des effectifs afin de corriger l'état du personnel et établir une annexe C1.1 du compte administratif « état du personnel » fiable, conformément à l'article R. 2313-8 du CGCT et à l'instruction comptable M14 – *non mise en œuvre.*

**Recommandation n° 8. :** mettre le régime indemnitaire (RIFSEEP, IHTS, astreintes, indemnité des régisseurs d'avances et de recettes, prime de Noël) en conformité avec la réglementation applicable – *non mise en œuvre.*

## PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loudun a été effectué de l'exercice 2017 à l'année la plus récente, dans le cadre du programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

La lettre d'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion prévue à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières a été notifiée le 13 février 2023 à Monsieur Joël Dazas, maire de la commune, ordonnateur en fonctions depuis 2014.

L'entretien de début de contrôle avec Monsieur Dazas a été conduit le 22 février 2023. L'entretien de clôture s'est déroulé le 4 juillet 2023.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de son délibéré du 7 août 2023. Celles-ci ont été notifiées le 18 septembre 2023 à l'ordonnateur en fonctions qui en a accusé réception le même jour et a transmis une réponse enregistrée par le greffe le 16 octobre 2023.

~~Par ailleurs, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiés aux personnes mises en cause qui n'ont pas adressé de réponse.~~

Dans son délibéré du 23 novembre 2023, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives.

# 1 LA COMMUNE ET SA GOUVERNANCE

## 1.1 Présentation de la commune

Loudun est située à 58 km au nord de Poitiers dans l'arrondissement de Châtelleraut (département de la Vienne). Elle constitue la commune-centre de la communauté de communes du Pays-Loudunais (CCPL), composée de 45 communes comptant 24 350 habitants en 2020<sup>1</sup>.

**Tableau n° 1 : Évolution de la population de Loudun depuis 1968**

Année	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2019	2020
Nombre d'habitants	7 094	8 035	8 120	7 854	7 704	7 146	6 780	6 712	6 702

Source : site internet de l'Insee (<https://statistiques-locales.insee.fr>)

Les personnes de plus de 60 ans représentaient, en 2020, 38,7 % de la population contre 28,7 % pour l'ensemble du département. La répartition par catégorie socio-professionnelle figurant au tableau ci-dessous montre notamment que la commune présentait en 2020, comme l'ensemble de la CCPL, une part de retraités bien plus importante que les moyennes départementales et nationales.

**Tableau n° 2 : Population (15 ans ou plus) de Loudun selon la catégorie socioprofessionnelle en 2020 (en %)**

Catégorie socioprofessionnelle	Loudun	CCPL	Vienne	France métropolitaine
Agriculteurs exploitants	0,5	3,4	1,1	0,8
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	3,2	3,1	3,2	3,6
Cadres et professions intellectuelles supérieures	3,7	3,1	7,3	9,7
Professions intermédiaires	9,4	9,5	13,4	14,2
Employés	13,9	14,9	16,3	15,9
Ouvriers	13,7	17,7	12	11,9
Retraités	43	36	29,6	26,9
Autres personnes sans activité professionnelle	12,5	12,2	17	17

Source : site internet de l'Insee (<https://statistiques-locales.insee.fr>)

Les activités économiques développées à Loudun sont principalement tournées vers le commerce, les transports, l'hébergement et la restauration. Trois entreprises emploient plus de 100 salariés, dans les domaines de la fabrication d'équipement et de matériel d'élevage bovin et équin, de la blanchisserie industrielle et de la grande distribution.

<sup>1</sup> Source Insee, dernières données disponibles.

Le revenu médian disponible pour 2020 par unité de consommation était de 19 820 €, inférieur à la moyenne départementale (21 580 €), régionale (22 030 €) et nationale (22 400 €). Le taux de pauvreté, qui atteignait 17 % pour la commune en 2020, est supérieur au taux départemental (14 % pour la Vienne) et au taux régional (13,3 % pour la Nouvelle-Aquitaine)<sup>2</sup>.

Les Loudunais travaillent pour 63,1 % d'entre eux dans la commune. S'ils dépendent fortement de la voiture pour se rendre au travail, 11,2 % d'entre eux privilégient la marche à pied, le vélo ou un autre moyen de transport « doux ».

**Tableau n° 3 : Lieu de travail des actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi qui résident dans la commune et utilisation de la voiture pour se rendre au travail (en %)**

	Loudun	CCPL	Vienne	France métropolitaine
<i>Lieu de travail dans la commune de résidence</i>	63,1	32,6	37,9	33,1
<i>Lieu de travail dans une commune autre que la commune de résidence</i>	36,9	67,4	62,1	66,9
<i>Part de la voiture, camion, deux-roues motorisée</i>	81,5	86,4	72,0	72,0
<i>Part des transports en commun</i>	1,0	1,0	14,8	15,4
<i>Part de la marche à pied, vélo y compris avec assistance électrique, roller, trottinette</i>	11,2	5,5	10,2	8,4

Source : site internet de l'Insee (<https://statistiques-locales.insee.fr>)

Loudun se caractérise par une proportion de résidences secondaires plus faible que celle du département et de la France entière mais, parmi les résidences principales, existe une part importante de logements anciens (55 % des logements ont été construits avant 1970 contre 41,8 % pour la Vienne et 43,6 % au niveau national).

## 1.2 Le fonctionnement du conseil municipal

Le conseil municipal est composé du maire, de huit adjoints et de 20 conseillers municipaux. Loudun a une commune associée<sup>3</sup>, Rossay, dont le maire délégué a été élu lors du conseil municipal du 23 mai 2020.

<sup>2</sup> Source Insee, dernières données disponibles.

<sup>3</sup> Une commune associée est une commune qui, dans le cadre d'une fusion-association entre plusieurs communes conformément aux articles L. 2113-11 et suivants du CGCT dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, perd sa qualité de collectivité territoriale mais conserve quelques particularités : un maire délégué, officier d'état civil et officier de police judiciaire, susceptible de recevoir certaines délégations du maire, qui est notamment responsable des actes d'état civil et une mairie annexe (source Insee).

Sur la période, la tenue des délibérations et des procès-verbaux du conseil municipal ainsi que l'établissement des règlements intérieurs sont conformes à l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les délibérations du conseil municipal et les actes réglementaires, voire les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel, sont affichées et publiées dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 du CGCT, sous forme électronique, sur le site internet de la commune.

Le nombre d'adjoints est conforme à l'article L. 2122-2 du CGCT<sup>4</sup>. Le maire a reçu délégation de pouvoirs du conseil municipal par une délibération du 23 mai 2020, pour exercer les compétences prévues par l'article L. 2122-21 du CGCT et la plupart des attributions optionnelles de l'article L. 2122-22. Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, il rend compte de l'exercice de ses délégations lors de chaque conseil municipal.

Les huit adjoints ont reçu, par arrêtés du maire, une délégation de fonctions et de signature pour les actes et documents, courriers et pièces administratives relevant de leur domaine d'attribution.

Le maire a pris, en outre :

- un arrêté du 16 avril 2021 afin de donner une délégation au 2<sup>e</sup> adjoint « *pour exercer la mesure de rappel à l'ordre* »<sup>5</sup> ;
- un arrêté du 19 février 2021 pour confier aux huit adjoints, au maire délégué de la commune de Rossay ainsi qu'à deux policiers municipaux « *la surveillance des opérations funéraires dès lors qu'ils possèdent un lien familial ou professionnel avec le défunt* » ;
- deux arrêtés de subdélégation de signature pour « *ester en justice au nom de la commune au pénal en matière de dépôt de plainte avec ou sans constitution de partie civile* » au 4<sup>e</sup> adjoint (arrêté du 3 juin 2021), aux autres adjoints et au maire délégué de la commune de Rossay (arrêté du 28 avril 2021).

Les deux premiers arrêtés, conformes à l'article L. 2122-18 du CGCT, n'appellent pas d'observation. En revanche, les arrêtés du 3 juin 2021 et du 28 avril 2021 doivent être repris car ils désignent plusieurs adjoints pour une délégation identique sans ordre de priorité, contrairement à la jurisprudence administrative<sup>6</sup>. L'ordonnateur s'est engagé à ce que ce point fasse « *... l'objet d'une régularisation par la prise d'un nouvel arrêté tenant compte de la remarque* ».

<sup>4</sup> L'article L. 2122-2 du CGCT dispose que « *le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal* ».

<sup>5</sup> La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a introduit un article L. 2212-2-1 dans le CGCT, désormais L. 132-7 du code de la sécurité intérieure, qui confère au maire, en se fondant sur sa compétence en matière de police administrative, le droit de procéder à un rappel à l'ordre verbal à l'encontre des auteurs de « *faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique* ». L'article L. 2122-18 du CGCT lui permet de déléguer le pouvoir d'effectuer des rappels à l'ordre à un adjoint.

<sup>6</sup> CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268.

## 2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INTERCOMMUNAL

### 2.1 L'intégration de la commune au sein de la communauté de communes du Pays-Loudunais (CCPL) est à développer

La CCPL regroupe 45 communes dont Loudun qui en est le siège. Ce périmètre administratif n'a pas changé depuis la création de la CCPL par arrêté du 17 novembre 1992. Cette stabilité peut s'expliquer par l'ancrage de ce pôle rural, le plus septentrional de la Vienne et de la région Nouvelle-Aquitaine, au carrefour de plusieurs influences (Chinon, Saumur et Thouars) sans qu'aucune exerce une attraction prépondérante. Son périmètre correspond au bassin de vie<sup>7</sup> et à la zone d'emploi de Loudun.

Le champ des compétences transférées à la CCPL a peu évolué depuis 2017. De nombreux équipements culturels et sportifs restent communaux alors que leur attractivité est plus large. Le rapport de la chambre régionale des comptes sur la CCPL du 7 juin 2019 relevait un « intérêt communautaire restrictif pour quelques compétences [...] C'est le cas par exemple de la compétence optionnelle relative aux équipements scolaires, sportifs et culturels. En effet, le conseil communautaire a limité cette compétence aux piscines (au nombre de deux) et à l'espace culturel " la grange " situé sur la commune de Ranton. Or la commune de Loudun dispose de nombreux équipements ayant une vocation supra-communale. C'est notamment le cas de la médiathèque, de l'école de musique, du cinéma municipal, des deux musées, d'un espace culturel ou encore de nombreux équipements sportifs ».

Sur les trois opérations réalisées durant la période contrôlée, deux transferts ont fait suite à des lois imposant ces transferts. Les transferts de l'office du tourisme, des zones d'activité économiques, des actions de développement économique et de l'aire d'accueil des gens du voyage ont été réalisés en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Le transfert des compétences « eau et assainissement » au syndicat Eaux de Vienne SIVEER, par convention du 30 janvier 2017, a été effectué l'année précédant le transfert obligatoire, prévu par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)<sup>8</sup>, de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) à la communauté de communes.

Un seul transfert a concerné une compétence facultative, dans le domaine de la petite enfance et du soutien à la parentalité et a transféré la création ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation des relais d'assistantes maternelles et la création ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation des lieux d'accueil enfants-parents.

<sup>7</sup> Selon l'Insee, un bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sport, loisirs et culture et transports.

<sup>8</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

Le montant de l'attribution de compensation, positive pour la commune<sup>9</sup> a été corrigé à chaque transfert de compétence, après intervention de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et le personnel affecté aux missions transférées a rejoint la CCPL.

Le transfert de l'office du tourisme, des zones d'activité économiques, des actions de développement économique et de l'aire d'accueil des gens du voyage de Loudun a été réalisé le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et les attributions de compensation ont été fixées à 1 654 228 €, conformément à l'évaluation des charges retenues pour chacune des compétences transférées.

S'agissant de la compétence GEMAPI, les attributions de compensation ont été légèrement ajustées à 1 647 681 €, sur la base des dépenses assumées avant transfert par les communes, et sont essentiellement constituées des contributions versées aux syndicats compétents, auxquels la CCPL a adhéré.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la CCPL a pris en charge la compétence relative au relais petite enfance (RPE) et au lieu d'accueil enfants-parents (LAEP) de Loudun. La commune a transféré une structure existante, le relais d'assistants maternels, situé au sein de la maison de la petite enfance. Le montant des attributions de compensation a été ajusté à 1 631 113 €.

Certaines des compétences transférées ont un périmètre d'exercice partiel, comme la compétence périscolaire, les compétences sportives ou culturelles, ce qui donne aux transferts un caractère incomplet.

Dans le domaine périscolaire, l'intérêt communautaire et limité aux activités scolaires et périscolaires des communes de moins de 3 500 habitants, ce qui exclut la commune de Loudun.

En matière sportive, seul le centre aquatique est devenu communautaire alors que trois équipements sont restés communaux (les gymnases Jean Touret et du Petit-Colas, le complexe sportif Jean-Tursini, le stade omnisport et un stade annexe).

Dans le domaine culturel, la médiathèque a été transférée à la CCPL en juillet 2023 mais la commune a conservé la charge de la totalité des équipements culturels situés sur son territoire, bien que leur attractivité s'étende au-delà.

L'école de musique a accueilli 143 élèves dont 71 habitants de Loudun et 72 habitants hors Loudun pour l'année scolaire 2021-2022. Il en est de même pour le cinéma Cornay, dont le rayonnement dépasse la commune. Le festival Solidarité Tolérance, organisé par le lycée général et technologique Guy Chauvet de Loudun<sup>10</sup> et le rectorat de Poitiers, et qui a accueilli plus de 1 700 spectateurs en 2022, est une illustration de ce rayonnement extra communal.

L'ordonnateur a précisé que « la médiathèque a été transférée le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et représente le premier acte. D'autres équipements comme l'école de musique ou encore le périscolaire ou l'extrascolaire sont en cours de réflexion à la CCPL ».

La commune centre est donc positionnée au sein d'une CCPL peu intégrée. Le coefficient d'intégration fiscale, qui est le rapport entre la fiscalité du bloc communal et la fiscalité conservée par l'EPCI et qui mesure la charge transférée et donc le volume des compétences exercées par l'EPCI au lieu et place des communes, est de 30,8 % en 2023<sup>11</sup> (le coefficient d'intégration fiscale moyen pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique est de 40 %).

<sup>9</sup> Pour mémoire, les attributions de compensation ont été instaurées en 2017 sur le territoire, au moment du passage de la CCPL au régime de la fiscalité professionnelle unique.

<sup>10</sup> Le lycée Guy Chauvet de Loudun propose une option « cinéma et audiovisuel ».

<sup>11</sup> Source : site internet de la DGCL (collectivités-locales.gouv.fr).

L'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT) prive en outre Loudun et le territoire d'un outil d'aménagement stratégique.

Si son instauration n'est pas une obligation juridique, le SCoT permet, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi Élan », d'intégrer des documents de planification supérieurs (schéma d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE, schéma régional de cohérence écologique - SRCE et schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire - SRADDET) et, à l'échelle intercommunale et communale, de mettre en cohérence des documents sectoriels (plan local de l'habitat - PLH et plan de déplacements urbains - PDU).

Loudun souscrit d'ailleurs à cette ambition puisque son conseil municipal a approuvé le périmètre du SCoT à l'unanimité par une délibération du 24 octobre 2018. En l'absence de SCoT, les communes sont en effet placées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 sous le régime de la constructibilité limitée et ne peuvent plus ouvrir de zone d'urbanisation future.

## 2.2 Des mutualisations de services entre la commune et la CCPL à favoriser

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune de « *rechercher une accentuation de la mutualisation des services avec la CCPL, potentiellement source d'économie budgétaire* ».

Dès 2015, un rapport sur la mutualisation des services et un projet de schéma avait été réalisé, en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT<sup>12</sup>. Ce rapport retenait 12 actions, parmi lesquelles, au titre des services supports (ressources humaines, exécution comptable, informatique), la création d'un service commun entre la CCPL et les communes volontaires.

Le conseil municipal a émis un avis favorable à ce schéma par délibération du 21 octobre 2015, considérant que ce schéma constitue une « *feuille de route engageant la communauté et ses communes membres sur la voie de la mutualisation tout au long du mandat et qu'il peut être révisé au cours du mandat* ».

Depuis cette délibération, seules deux modestes opérations de mutualisation ont été mises en place avec la CCPL et ne concernent pas des mutualisations de services. La première qui est un partenariat (autorisé par délibération du 14 décembre 2022) pour partager les frais d'un portail dématérialisé d'accueil des familles, a été rendue nécessaire par la limitation aux communes de moins de 3 500 habitants de la compétence pour le soutien aux activités scolaires et périscolaires de la CCPL. La seconde concerne la constitution d'un groupement de commandes pour la

<sup>12</sup> L'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose : « *Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur les dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organisme délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. [...]* ».

passation d'un marché d'étude et de définition de l'opération de revitalisation du territoire, signée le 9 juillet 2021.

Il en est de même avec les autres structures de coopération intercommunale. Une seule convention de mutualisation a été signée avec le syndicat Eaux de Vienne SIVEER en mai 2018 pour la passation d'un marché de travaux du réseau d'assainissement des eaux pluviales, de terrassement et de reconstitution d'une zone humide sur le secteur de l'étang du Moulin Patron. En revanche, la commune a signé deux conventions de mise à disposition de personnels, dans le sens Loudun CCPL et dans le sens inverse. Ce sujet est évoqué au point 6.6.

Pourtant, des rapprochements informels, appréciés très positivement par les agents du service « Finances », ont été mis en place depuis 2022 à l'occasion du passage au service facturier (SFACT)<sup>13</sup>. Ils gagneraient à être formalisés pour assurer leur pérennité et élargis à l'ensemble des services de soutien, notamment le service des ressources humaines (cf. point 6).

L'ordonnateur a indiqué en réponse que « la CCPL a approuvé son projet de territoire en juillet 2022, véritable feuille de route qui vise à définir et déterminer la stratégie territoriale en identifiant des orientations et en les priorisant. C'est un véritable projet commun d'intérêt local ». Le projet de territoire se donne en effet l'ambition, à l'axe 5 intitulé « orientation transversale », « d'adapter la gouvernance », « de mettre en œuvre de nouveaux domaines de mutualisation » par la « création d'un service itinérant de secrétaire de mairie » et la « création de services communs ».

En conséquence, la chambre régionale des comptes réitère sa précédente recommandation de développer les mutualisations avec la CCPL, potentiellement sources d'économies budgétaires.

**Recommandation n° 1. (réitérée) :** développer les mutualisations de services avec la communauté de communes du Pays-Loudunais, potentiellement sources d'économies budgétaires – *[non mise en œuvre]*.

### 3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

**Tableau n° 4 : Présentation des budgets de fonctionnement de la commune de Loudun en masses financières au 31 décembre 2021 en €**

Budgets – Loudun 2021	Dépenses	En %	Recettes	En %
Principal	8 843 907 €	99,1	9 184 727 €	97,8
Cinéma	75 180 €	0,8	151 859 €	1,6
Lotissement Mazault	0 €	0,0	0 €	0,0
Lotissement Casse-au-Ruisseau	4 898 €	0,1	51 071 €	0,5
<b>Total</b>	<b>8 923 985 €</b>	<b>100</b>	<b>9 387 657 €</b>	<b>100</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs (hors opérations d'ordre)

<sup>13</sup> Cf point 3.1.1.

Sur la période 2017 à 2022, le périmètre budgétaire comportait, outre le budget communal, trois budgets annexes : le budget du cinéma Cornay, le budget du lotissement Mazault et le budget du lotissement Casse-au-Ruisseau. Le budget du lotissement Mazault, dont l'existence est antérieure à 2009, est peu mouvementé, aucune dépense ou recette réelle<sup>14</sup> n'ont été enregistrées en 2021. Ce budget annexe restera ouvert jusqu'à la vente de ses deux derniers lots. Il en est de même pour le budget du lotissement Casse-au-Ruisseau, plus récent (2016). Il restera également ouvert jusqu'à la vente des huit derniers lots de la tranche 2 de 16 lots, sachant que la troisième tranche n'est pas encore commercialisée.

Compte tenu du faible poids financier des budgets annexes, représentant moins de 1 % des dépenses de fonctionnement et environ 2 % des recettes de fonctionnement des budgets consolidés, l'analyse financière réalisée porte exclusivement sur le budget principal.

### 3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

#### 3.1.1 La mise en place du service facturier (SFACT) pousse à la mutualisation des fonctions support avec la CCPL

Depuis avril 2023, la commune a intégré le service facturier (ou SFACT) de façon volontariste, dans la perspective de développer ce service au niveau communautaire. Le SFACT, constitué d'agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la collectivité, assure le mandatement, la liquidation et le paiement de la dépense, sous le pilotage du comptable public. Dès le premier semestre 2022, des groupes de travail conjoints ont été menés entre le service de gestion comptable, la ville de Loudun et la CCPL, qui a vocation à intégrer le dispositif, afin d'harmoniser les pratiques.

Ce travail a permis à la commune d'impulser une nouvelle organisation, chaque service devenant gestionnaire de son budget, de l'engagement de la dépense et de la validation du « service fait ». Il a donné lieu à la mise en place d'un nouvel organigramme qui a recentré les services par politique publique.

Depuis l'affectation d'un agent municipal au SFACT en avril 2023, le service comptabilité/finance de la mairie est composé de deux agents. La prise en charge par le SFACT d'activités précédemment gérées par le service pourra être l'occasion de mettre en place des dispositifs de contrôle interne ou de maîtrise des risques aujourd'hui inexistantes et non formalisés.

#### 3.1.2 Les régies

Treize régies sont actives mais leur périmètre évolue. L'ordonnateur a en effet indiqué qu'il était à l'étude la fusion des régies « organisation de fêtes » et « droits de place sur le marché Loudun » et que « la régie de l'école de musique sera fermée courant octobre, après clôture des

<sup>14</sup> Les opérations réelles se traduisent pas des encaissements ou des décaissements effectifs, contrairement aux opérations d'ordre qui correspondent à des jeux d'écriture sans flux financier réel.

*opérations comptables* ». Il a en outre précisé que la régie du musée Renaudot a été supprimée et intégrée à une régie « site patrimoniaux » par un arrêté du 31 mars 2023.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette initiative, mais souligne qu'un diagnostic de ces nombreuses régies, à très faible encaisse (seules trois d'entre elles sont supérieures à 5 000 € d'encaisse), permettrait d'en rationaliser le fonctionnement et de réduire les risques.

Aucun contrôle n'a été organisé par l'ordonnateur, dans le cadre de l'instruction comptable n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, pour s'assurer du bon fonctionnement des régies. Le comptable public a réalisé neuf contrôles sur la période de contrôle qui ont fait ressortir plusieurs dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne le pôle mobilité.

**Recommandation n° 2.** : établir un diagnostic des régies afin d'en vérifier l'utilité et d'en rationaliser le fonctionnement – [*mise en œuvre partielle*].

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que « *la commune [allait] réaliser un diagnostic des régies afin d'en vérifier l'utilité* ». Il conviendra par la suite de mettre en œuvre les contrôles de ces régies.

### 3.1.2.1 Le cas particulier du pôle mobilité

Un « pôle mobilité », installé dans les locaux de la mairie, a pris la suite d'un « point transport » créé en 2015 pour accompagner les loudunais dans leurs recherches de mobilité professionnelle ou de loisirs.

Une adjointe administrative à temps plein et une à mi-temps sont affectées à ce pôle dont la fréquentation dépasse 6 000 personnes par an, hors période covid-19 (6 680 personnes en 2017, 7 085 en 2018, 7 046 en 2019, 4 208 en 2020 et 5 013 en 2021, 6 148 en 2022). Les usagers sollicitent le pôle principalement pour l'acquisition de billets de train (2 983 billets vendus en 2022).

La SNCF mettait à disposition du pôle mobilité, depuis 2015, un terminal d'achat pour les billets de transport express régional (TER), permettant aux voyageurs d'acheter eux-mêmes leurs billets. Ce dispositif ayant été supprimé le 4 octobre 2020, de nouvelles modalités de délivrance des billets de TER ont été prévues par convention du 5 octobre 2020.

Cette convention prévoit que les billets sont achetés par les clients en utilisant le matériel informatique mis à disposition par la SNCF et prévoit en contrepartie le versement par la SNCF à la commune de 2 000 € HT par an. Dans les faits, les billets de train sont achetés sur le site internet de la SNCF par la régie communale puis revendus à l'utilisateur au même prix.

Des billets de bus sont vendus par la régie aux voyageurs pour le compte de la société Transdev Poitou-Charentes, avec laquelle le maire a signé une convention le 6 février 2023. Cette convention prévoit la mise à disposition de billets par le transporteur et une commission de 3 % des recettes mensuelles réalisées, versée mensuellement par la société Transdev à la commune.

Des tickets de métro parisien sont enfin achetés par carnets de dix pour être revendus aux voyageurs. Achetés en 2022 au prix de 17,20 € TTC (plus des frais de port), ils sont revendus 2 € l'unité (le prix de vente actuel par la RATP est de 2,10 €) ou 18 € par carnet de dix (le prix de vente actuel d'un carnet par la RATP est de 19,10 €).

Ce service deviendra sans objet le 21 septembre 2023, la disparition de la version papier des tickets de métro étant prévue à cette date.

La régie effectuant ces opérations a été constituée par arrêté du maire du 22 octobre 2020 pour la vente de titres de transport (billets de train, de bus et tickets de métro). Le tableau ci-dessous, qui indique les recettes liées à ces achats pour les années 2021, 2022 et 2023, montre que l'achat revente de billets de train est prépondérant.

**Tableau n° 5 : Montant des achats de billets réalisés par le pôle mobilité (en €)**

	SNCF	Bus	Métro
2021	41 473	6 271	265
2022	81 471	8 599	987
2023	33 659	2 865	716

Source : comptable public Nord-Vienne (direction départementale des finances publiques)

L'activité de revente de billets de train et de tickets de métro doit être distinguée de celle de revente de billets de bus. Réalisée sans bénéfice pour la commune en ce qui concerne les billets de train, elle est en outre appelée à évoluer vers un simple accompagnement à l'achat sur internet compte tenu de la disparition de la version papier des tickets de métro.

L'activité de revente de billets de bus par la commune, en revanche, peut être qualifiée de service public industriel et commercial (SPIC) ce qui implique un suivi comptable individualisé et en conséquence la création d'un budget annexe, ainsi que le prévoit le guide de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à usage des collectivités locales<sup>15</sup>.

L'équilibre d'un tel budget, prévu par l'article L. 2224-1 du CGCT<sup>16</sup>, sera toutefois difficile à atteindre au regard des faibles recettes de l'activité et des charges de personnels. Or, le versement de subventions d'équilibre à un SPIC est encadré par l'article L. 2224-2 du CGCT, qui interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1 sauf « lorsque les exigences

<sup>15</sup> Guide de la TVA à l'usage des collectivités territoriales, 7.A : exploitation en régie d'un service public imposé de plein droit : « Si le service public est à caractère industriel et commercial, la commune a l'obligation d'individualiser les opérations de sa régie dans un budget distinct de son budget principal. Il s'agit d'un budget tenu selon la nomenclature générale M4. En outre, la régie doit être dotée, a minima, de l'autonomie financière (article L. 1412-1 du CGCT) ; Son budget est annexé au budget général M14 de la commune mais dispose d'une comptabilité séparée avec son propre compte 515. La régie peut aussi être dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son budget et sa comptabilité sont alors propres et indépendants de ceux de la commune de rattachement. Lorsque la régie est personnalisée, c'est elle qui est le redevable légal de la TVA pour l'ensemble des opérations. Si non, c'est la commune de rattachement qui est le redevable légal de la TVA pour l'ensemble des opérations du service public ».

<sup>16</sup> L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que « les budgets des services publics à caractère industriels ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

*du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ».*

Aux termes de l'article L. 2224-2 du CGCT, la décision par laquelle le conseil municipal décide de prendre en charge tout ou partie des dépenses d'un SPIC doit faire l'objet, « à peine de nullité », d'une délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. La jurisprudence administrative fait une application stricte de ces dispositions en exigeant une délibération « répondant aux exigences de forme et de fond définies par l'article L. 2224-2 »<sup>17</sup>. Cela implique que la délibération invoque l'une des raisons énumérées par ce texte<sup>18</sup>, mentionne explicitement les contraintes particulières de fonctionnement imposées au service public et précise les règles de calcul des subventions versées<sup>19</sup>.

La chambre régionale des comptes engage l'ordonnateur à mettre en conformité l'activité de vente de billets de bus avec la réglementation. Au-delà de cette irrégularité, la chambre souligne la disproportion des moyens humains et matériels affectés au pôle mobilité et pose la question de son équilibre financier, au regard de ses charges de fonctionnement. L'ordonnateur a indiqué en réponse que « la volonté communale [est] d'être en conformité avec la réglementation applicable tout en offrant un service à ses administrés. Pour cela, la commune va se rapprocher de la direction des finances publiques ».

Le comptable public a par ailleurs dressé le constat, dans le cadre de la vérification de la régie en mars 2023, que « le maintien d'un point transport n'apparaît pas indispensable eu égard aux opérations réalisées consistant en l'achat et la revente concomitante de tickets pour le compte d'usagers. La mise en place d'un terminal en libre-service, avec accompagnement si besoin des acheteurs qui ne disposeraient pas d'un accès internet, serait plus approprié. La régie ne bénéficie pas des outils comptables nécessaires au bon suivi des opérations quand bien même celles-ci sont formalisées dans un tableur Excel dédié ».

**Recommandation n° 3.** : si l'activité d'achat et revente des titres de transport de billets du réseau de bus est maintenue, la mettre en conformité avec la réglementation applicable aux services publics industriels et commerciaux – *[non mise en œuvre]*.

### 3.1.2.2 La gestion du marché forain est à régulariser

Un contrat intitulé convention d'affermage<sup>20</sup> pour la gestion du marché forain, conclu le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (autorisée par délibération du 6 juillet 2017) et renouvelé plusieurs fois (le dernier renouvellement a été acté par délibération du 8 juillet 2020), a pris fin le 31 décembre 2020. Ce contrat prévoyait que le prestataire serait chargé de « percevoir sur le marché du mardi de Loudun, en lieux et place de la ville, les droits de place et d'étalage » en

<sup>17</sup> CE, 6 avril 2007, *Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement de la vallée de la Béthune*, n° 284544.

<sup>18</sup> CE 9 novembre 1988, *Commune de Piseux*, n° 79694.

<sup>19</sup> CE 20 mars 1998, *Société d'économie mixte de sécurité active et de télématique (SEMSAT)*, n° 157586.

<sup>20</sup> Les contrats d'affermage font partie de la catégorie juridique des délégations de service public, la directive 2014/23/UE ayant soumis l'ensemble des contrats de concession à des règles communes.

contrepartie d'une redevance annuelle de 3 600 € et « d'une redevance variable de 40 % sur le surplus du chiffre d'affaires TTC dès que sera atteint le seuil des 13 500 € ».

La commune a décidé de ne pas renouveler cette délégation de service public et a mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021, avec le même prestataire, un paiement sur facture de la redevance fixée sans changement à 3 600 € annuels. Ces opérations ayant été réalisées en dehors de tout cadre contractuel, cette situation irrégulière doit prendre fin. L'ordonnateur a indiqué que « par délibération du 13 septembre 2023, le conseil municipal a adopté le principe de délégation de la gestion du marché forain de plein air. La procédure va être lancée avant le 31 décembre 2023 pour une prise d'activités au 1<sup>er</sup> janvier 2024 par le délégataire ».

La loi<sup>21</sup> fait obligation aux délégataires de services publics municipaux de produire chaque année à l'autorité délégante, avant le 1<sup>er</sup> juin, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de ce service, ce rapport étant assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Pour le marché de Loudun, le seul rapport d'activité présenté pour l'année 2020 par le délégataire est très succinct.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes constate que le seul bilan d'exploitation fourni par le prestataire pour l'année 2020 fait état, au titre des dépenses, d'une « taxe d'animation » représentant 5 % des recettes reversées à l'ACNSV (association des commerçants non sédentaires de Vienne) sans qu'aucune prestation d'animation soit démontrée.

**Recommandation n° 4.** : régulariser la gestion du marché forain en mettant en place un mode de gestion approprié – *[non mise en œuvre]*.

## 3.2 L'information budgétaire et financière

### 3.2.1 L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires

Sur la période étudiée, le débat d'orientations budgétaires (DOB) s'est systématiquement tenu dans les deux mois précédant le vote du budget, conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT. En dehors de l'année 2020, exceptionnelle en raison de la crise sanitaire, il s'est déroulé en mars de l'année N pour une adoption du budget entre la fin mars et la mi-avril de cette même année.

Le rapport sur les orientations budgétaires 2022, prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT et présenté par le maire au conseil municipal présente les hypothèses chiffrées d'évolution de dépenses et de recettes retenues ainsi que les investissements prévus sur les cinq années à venir. Toutefois, le financement de ces investissements n'est indiqué que pour l'année N et N+1. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à projeter les recettes prévues sur toute la durée de l'opération, notamment afin de faciliter le pilotage de l'endettement et de

<sup>21</sup> Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin.

l'autofinancement compte tenu de la faiblesse de ces deux ratios. L'ordonnateur a indiqué qu'il en tiendra compte dès le prochain débat d'orientation budgétaire.

### 3.2.2 Les indemnités de fonction des élus

Les indemnités de fonction ont été fixées par une délibération du 4 juin 2020 conformément à l'article L. 2123-20 du CGCT. Cet article dispose que « *les indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire [...] et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire des communes [...] sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique* » c'est-à-dire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, à l'indice brut 1027 (indice majoré 830 soit 4 025,52 € mensuel). Ces indemnités correspondent aux barèmes relatifs aux indemnités de fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>22</sup> qui prévoient un taux de 55 % de l'indice brut pour les maires et un taux de 22 % pour les adjoints des communes de 3 500 à 9 999 habitants.

L'article L. 2123-24-1-1 du CGCT impose aux communes d'établir « *un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livre VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune* ». Cet état de cumul des mandats des élus n'étant pas tenu, la chambre régionale des comptes a invité l'ordonnateur à l'établir, ce à quoi il s'est engagé.

### 3.2.3 Les annexes aux documents budgétaires

Les états annexes sont destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en informant les élus et les contribuables sur les éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées, etc.) et hors bilan (engagements donnés ou reçus envers des tiers), ainsi que sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité. Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT dressent la liste des annexes à joindre aux documents budgétaires pour les communes de 3 500 habitants et plus.

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté l'absence de certaines de ces annexes et elle avait émis une recommandation que la commune s'était engagée à mettre en œuvre dès l'exercice 2017.

En outre, l'article L 2313-1 du CGCT prévoit qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles soit annexée au compte administratif. Cette note a pour objectif d'apporter des informations complémentaires aux élus et administrés sur les principaux événements de l'année, des explications sur les variations de charges et produits par rapport à l'année N-1 et par rapport au budget prévisionnel.

<sup>22</sup> Source : site internet de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ([www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)).

Cette note n'a jamais été jointe aux comptes administratifs de la période contrôlée (2017 à 2021). Les rapports de présentation comportaient seulement des tableaux budgétaires. L'examen du compte administratif 2021 a fait apparaître que les annexes obligatoires suivantes auraient dû être renseignées :

- l'état des provisions<sup>23</sup> ;
- la liste des concours octroyés par la commune en nature ou en subventions est incomplète puisque les prestations en nature ne sont pas indiquées<sup>24</sup> ;
- l'annexe relative aux engagements financiers pris par la commune<sup>25</sup> ;
- les états de la dette pour la partie dépôts et cautionnements ;
- la liste des organismes et regroupement dont la commune est membre<sup>26</sup> ;
- l'annexe relative aux travaux en régie<sup>27</sup> ;
- la liste des établissements publics créés par la commune alors qu'elle a créé un CCAS ;
- la liste des services individualisés dans un budget annexe ;
- l'état du personnel.

Ces annexes étant réglementaires, la chambre réitère sa recommandation à l'ordonnateur qui « s'engage à faire le nécessaire pour les années à venir ».

**Recommandation n° 5. (réitérée) :** renseigner les annexes obligatoires des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales – *[non mise en œuvre]*.

S'agissant des dépenses d'investissement du compte administratif 2021 présentées par opération d'équipement, la chambre relève qu'elles ne sont pas suffisamment lisibles. Sur 50 opérations d'équipement inscrites, 14 ont un libellé imprécis (« mairie administ. Divers », « urbanisme », « divers bâtiments » etc.) et 13 ne sont pas identifiées. La chambre invite l'ordonnateur à améliorer la lisibilité des libellés d'opérations d'équipement.

### 3.2.4 L'exécution budgétaire

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune d'adopter une prévision des dépenses et des recettes d'investissement davantage conforme aux réalisations constatées ainsi qu'aux règles juridiques en vigueur.

Le tableau ci-dessous retrace, pour les dépenses d'équipement du budget principal au cours de la période 2017-2021, le montant des crédits ouverts, les mandats effectivement émis, les restes à réaliser ainsi que les crédits annulés. Compte tenu du faible taux de crédits annulés et

<sup>23</sup> Une provision d'un montant de 10 361 € a été constituée en 2021.

<sup>24</sup> La commune met à disposition des salles à titre gracieux au profit d'associations (délibération du 02/11/2022).

<sup>25</sup> La commune garantit des emprunts et possède des immobilisations financières liées à des prises de participation pour un montant de 2 493 € (balance des comptes 2021).

<sup>26</sup> La commune est membre de la CCPL, du syndicat mixte Eaux de Vienne-SIVEER, du syndicat Énergies Vienne et de l'Agence des territoires 86.

<sup>27</sup> L'enregistrement d'opérations au compte 722 (production immobilisée) montre que la commune réalise des travaux en régie.

du fait que la commune n'a pas géré par autorisations de programme/crédits de paiement (AP-CP) sur la période contrôlée, le taux d'exécution de 88,4 % peut être considéré comme satisfaisant. En conséquence la recommandation antérieure est devenue sans objet.

**Tableau n° 6 : Exécution des dépenses d'équipement du budget principal**

Dépenses d'équipement en K€	2017	2018	2019	2020	2021	Total période 2017-2021	Taux %	Total période 2009-2015	%
Total des crédits ouverts (prévisions)	5 994	5 409	6 360	4 614	3 770	26 147	100	41 215	100
Mandats émis (réalisations)	2 650	1 877	3 988	2 577	2 199	13 291	50,8	18 009	43,7
Restes à réaliser (RAR)	2 122	2 878	1 988	1 609	1 233	9 830	37,6	19 399	47,1
Crédits annulés	1 222	654	384	428	338	3 026	11,6	3 808	9,2
Exécution budgétaire (total)	4 772	4 755	5 976	4 186	3 432	13 121	88,4	37 408	90,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs

### 3.3 La qualité des comptes

#### 3.3.1 Le respect du principe comptable d'indépendance des exercices

L'instruction M14 prévoit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le rattachement à l'exercice concerné de toutes les recettes et dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'exercice. L'analyse des comptes de gestion montre que la collectivité procède bien à ces rattachements à hauteur de 5,5 % du total des charges de gestion pour l'année 2022.

Pour autant, sur l'exercice 2021, l'examen aléatoire de quelques bordereaux de mandats de début d'année montre que des factures correspondant à un service fait en N-1 ont été mandatées en N, sans avoir été rattachées à N-1. C'est le cas par exemple du remboursement par la commune à la CCPL d'une partie du salaire et des charges sociales d'un agent mis à disposition en 2020 pour un montant de 11 395 €.

Avant la mise en œuvre du SFACT (cf. point 3.1.1), la comptabilité d'engagement reposait intégralement sur le service « comptabilité » qui n'a pas été en mesure de fournir la liste des produits et charges liés à l'exercice 2022 mais n'ayant pu être rattachés à cet exercice.

Depuis la mise en place du SFACT, la saisie des bons de commande, maintenant assurée par les services gestionnaires, génère un engagement automatique. La collectivité devrait donc être en mesure d'améliorer rapidement la tenue de sa comptabilité d'engagement.

#### 3.3.2 Le respect du principe de prudence

En vertu du principe comptable de prudence, les collectivités doivent comptabiliser par une provision tout risque ou perte financière probable. Les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire au sens du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, dans trois cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT : pour litige, dès l'ouverture d'un contentieux en première

instance, pour dépréciation dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour dépréciation lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis.

Sur la période étudiée, la commune ne constituait pas de provision pour créances douteuses avant 2021. Elle procédait néanmoins régulièrement à des admissions en non-valeur pour des montants variant de 6 564 € à 31 279 €. À partir de 2021, sur demande du comptable public, elle a provisionné 10 361 € correspondant à 15 % du montant des créances supérieures à deux ans. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à poursuivre dans cette voie.

La collectivité n'a pas non plus constitué de provision pour litiges et contentieux entre 2017 et 2022 alors que deux instances étaient en cours sur la période :

- un contentieux lancé en 2019 par la société civile immobilière (SCI) IRA à l'encontre de la procédure de péril lancée contre un immeuble : la commune, déboutée par le tribunal administratif, a dû annuler un titre exécutoire de 18 540 € et a été condamnée à verser 1 000 € en dépens ;
- une requête, non encore jugée, introduite en 2022 par un administré pour un préjudice subi lors d'une chute.

Ce manquement avait déjà été constaté lors du précédent contrôle. La commune s'était engagée à régulariser les dotations aux provisions obligatoires dès 2017 ce qui n'a pas été fait. La chambre régionale des comptes recommande donc à l'ordonnateur de constituer les provisions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et notamment celles résultant de l'ouverture d'une instance contentieuse. L'ordonnateur s'est de nouveau engagé à constituer une provision au budget 2024 pour couvrir le contentieux en cours.

**Recommandation n° 6.** : constituer les provisions obligatoires de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, notamment celles liées à l'ouverture d'un contentieux en première instance – *[non mise en œuvre]*.

### 3.3.3 L'état de la dette

Les états de la dette figurant en annexe aux comptes administratifs présentent un écart de 76 € en 2021 sur le compte 164 (emprunts auprès des établissements financiers) avec les comptes de gestion tenus par le comptable public. De même, les comptes de gestion font état de dépôts et cautionnement reçus au compte 165 (8 565 € en 2017 et 5 101 € en 2021) qui n'apparaissent pas dans les états de la dette. Le compte de gestion et le compte administratif devraient être concordants, notamment dans la perspective de la mise en place du référentiel budgétaire et comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'ordonnateur a indiqué que la commune allait « *s'attacher à faire concorder les états de la dette figurant en annexe du compte administratif* ».

### 3.3.4 Les écritures comptables liées aux immobilisations

L'analyse de l'état de l'actif de l'exercice 2022 montre que les biens totalement amortis, et toujours présents au bilan, représentent une valeur brute de 4 813 287 €. Parmi ces biens amortis figurent les véhicules et matériels de transport, de bureau et informatiques acquis dans les années 1990.

Même si elle n'a pas été en capacité d'apprécier la valeur au bilan des biens amortis et non utilisés en l'absence de toute communication de pièces justificatives par l'ordonnateur, la chambre régionale des comptes signale qu'un état de l'actif insincère est de nature à altérer l'exhaustivité et la sincérité du bilan.

Elle invite en conséquence l'ordonnateur à sortir de l'actif les biens totalement amortis et désaffectés. L'ordonnateur a précisé que « *ce travail conséquent, engagé avec la trésorerie de Loudun, [allait] se poursuivre au moins jusqu'à la fin de l'année 2023* ».

### 3.3.5 L'imputation comptable du remboursement des salaires des agents mis à disposition

Le budget principal « ville » met à disposition du budget annexe « cinéma Cornay » deux agents. Dans les comptes du budget principal, les remboursements effectués par le budget annexe au budget principal sont imputés par erreur aux comptes 6419 et 6459. Or, selon l'instruction comptable M14<sup>28</sup>, ces comptes correspondent aux remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux. Ces remboursements sont à imputer au compte 70841 correspondant aux mises à disposition facturées aux budgets annexes, aux régies municipales, au centre communal d'action sociale (CCAS) et à la caisse des écoles. L'ordonnateur a indiqué qu'il procèdera à la correction des imputations.

Un agent a été mis à disposition de la CCPL pour l'entretien et la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage à la suite du transfert de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage au profit de la CCPL à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les remboursements par la CCPL ont été correctement imputés au compte 70846.

En conclusion, Les dysfonctionnements relevés, quoique parfois matériellement significatifs, ne remettent pas en cause la qualité globale de l'information et ne fausse pas l'analyse financière mais la chambre régionale des comptes constate que l'examen de la qualité de l'information comptable et financière du budget de la ville a révélé des marges de progression sensibles notamment dans la tenue du bilan.

## 4 LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

### 4.1 La section de fonctionnement

Le rapport précédent faisait état d'un « *effet ciseau* » défavorable, les charges progressant plus vite que les produits (+ 18,5 % de dépenses réelles de fonctionnement de 2009 à 2015 contre + 8,6 % pour les recettes réelles de fonctionnement). Il appelait également à la vigilance concernant la capacité d'autofinancement (CAF) nette évoluant de 829 K€ en 2009 à 252 K€ en 2015.

<sup>28</sup> Site internet de la direction générale des collectivités territoriales (collectivites-locales.gouv.fr).

Pour la période de contrôle, les principaux indicateurs financiers s'établissent comme suit.

**Tableau n° 7 : Détermination de la capacité d'autofinancement brute et nette entre 2017 et 2022**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	8 720 125	9 101 344	9 100 447	9 030 308	9 252 705	9 583 642
- Charges de gestion	7 541 196	8 275 772	8 341 828	8 296 333	8 650 830	8 643 866
<b>Excédent brut de fonctionnement (EBF)</b>	<b>1 178 929</b>	<b>825 572</b>	<b>758 620</b>	<b>733 974</b>	<b>601 875</b>	<b>939 776</b>
<i>En % des produits de gestion</i>	14 %	9 %	8 %	8 %	7 %	10 %
<i>en €/habitant</i>	168	117	107	204	85	NC
<i>Moyenne de la strate*</i>	202	211	214	220	224	NC
1/- Résultat financier	85 418	143 910	-105 428	-99 367	-95 902	-92 504
+/- Autres produits et charges except. réels	-993 673	272 379	506 742	19 635	-14 823	38 289
<b>= Capacité d'autofinancement (CAF) brute</b>	<b>99 838</b>	<b>954 041</b>	<b>1 159 934</b>	<b>654 243</b>	<b>491 149</b>	<b>885 561</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	1,1 %	10,5 %	12,7 %	7,2 %	5,3 %	9,2 %
<i>en €/habitant</i>	14	135	164	92	69	NC
<i>Moyenne de la strate*</i>	179	192	197	201	210	NC
Annuité en capital de la dette	1 051 091	1 240 628	808 896	568 020	621 145	681 891
<b>= Capacité d'autofinancement (CAF) nette</b>	<b>-951 253</b>	<b>-286 587</b>	<b>351 038</b>	<b>86 223</b>	<b>-129 996</b>	<b>203 669</b>
<i>en €/habitant</i>	-135	-41	50	12	-18	NC
<i>moyenne de la strate*</i>	96	108	115	117	128	NC

\* Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique)

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les données disponibles sur le site de la direction générale des finances publiques (<https://www.impots.gouv.fr>)

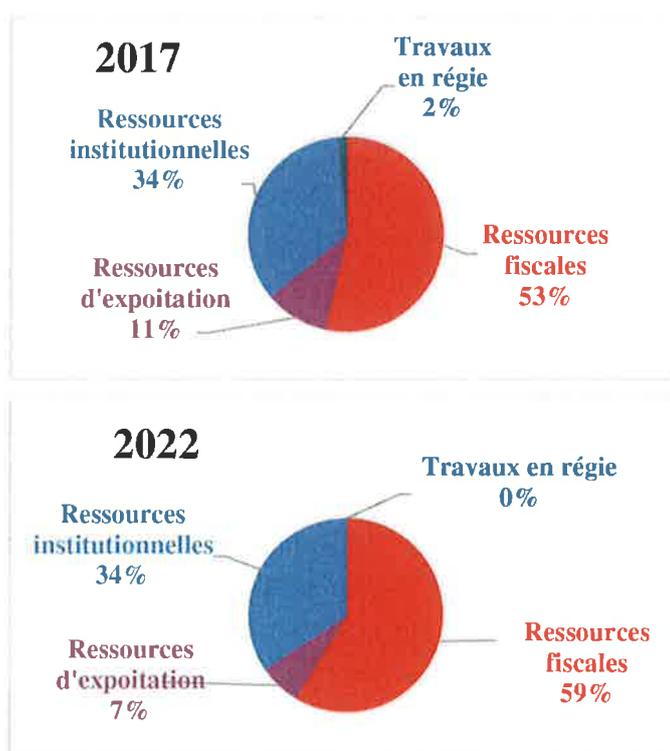
#### 4.1.1 Des recettes offrant peu de marges de manœuvre

Les produits de gestion, sous-ensemble des produits de fonctionnement, s'établissent à 9 583 642 € en 2022 (contre 8 720 125 € en 2017) soit une hausse de 9,9 % sur la période.

**Tableau n° 8 : Évolution des produits de gestion entre 2017 et 2022**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017/2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 559 370	3 753 282	3 723 589	3 767 374	4 144 616	4 409 084	23,9 %
+ Fiscalité reversée	2 066 258	2 062 963	2 071 603	2 063 338	2 062 689	2 070 610	0,2 %
= Fiscalité totale (nette)	5 625 628	5 816 245	5 795 192	5 830 712	6 207 305	6 479 694	15,2 %
+ Ressources d'exploitation	701 820	598 583	631 446	417 505	421 475	516 563	-26,4 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 288 645	2 532 979	2 495 424	2 616 449	2 460 347	2 587 385	13,1 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	104 033	153 536	178 385	165 642	163 578	0	
= Produits de gestion	8 720 125	9 101 344	9 100 447	9 030 308	9 252 705	9 583 642	9,9 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

**Graphique n° 1 : Répartition des produits de gestion en 2017 et 2022**

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La fiscalité constitue le premier poste de ressources. Pour l'exercice 2021, elle constituait une part plus importante (16,04 %) que la moyenne de la strate (13,18 %)<sup>29</sup> soit 209 € par habitant contre 153 € pour la moyenne de la strate. Elle représente 16,04 % en pourcentage des produits de la capacité d'autofinancement (CAF) contre 13,18 % pour la moyenne de la strate.

<sup>29</sup> Source : site internet de la direction générale des collectivités territoriales (collectivités locales.gouv.fr)

Le deuxième poste de recettes est constitué des ressources institutionnelles (dotations de l'État, d'autres collectivités et participations), qui augmentent de 2,5 % sur la période, le troisième poste correspondant aux ressources d'exploitation en nette régression.

#### 4.1.1.1 Les ressources fiscales

En 2020, Loudun comptait 3 225 foyers fiscaux dont 63 % n'étaient pas imposables à l'impôt sur le revenu (45 % en 2012). Le revenu médian disponible pour 2020 par unité de consommation était de 19 820 €, inférieur à la moyenne départementale (21 580 €), régionale (22 030 €) et nationale (22 400 €). La fiscalité directe locale représentait, en 2021, 43,8 % des produits, soit une part légèrement plus importante que la moyenne de la strate (43,06 %). Le montant par habitant (572 €) est plus élevé pour la commune que celui des communes de la strate (501 €). La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a entraîné la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

À cette date, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre n'ont plus perçu le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et 80 % des foyers fiscaux n'ont plus acquitté de taxe d'habitation sur leur résidence principale. Les 20 % de contribuables à la THRP restants ont été progressivement exonérés de 2021 à 2023. Le produit de la taxe d'habitation acquitté par ces redevables en 2021 et en 2022 a été perçu par l'État, chaque commune et EPCI à fiscalité propre étant compensés à l'euro près de sa perte de produit de taxe d'habitation. En application de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, la réforme s'est accompagnée du transfert au profit des communes de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le solde éventuellement manquant étant compensé à la commune par l'État (ou corrigé d'un prélèvement si la ressource nouvelle est supérieure à l'ancienne avant la réforme).

Les bases communales de taxe d'habitation sont désormais constituées des bases des seules résidences secondaires, qui représentent 6 % du nombre de logements imposés à la taxe d'habitation en 2021 contre 9,3 % en moyenne au niveau national et des locaux vacants (84 pour Loudun contre 24 en moyenne au niveau départemental, 23 au niveau régional et neuf au niveau national). En 2021, les bases de taxe d'habitation de résidences secondaires de Loudun représentaient 74 € par habitant pour 59 € par habitant au niveau départemental.

En 2021, 61 % des bases d'imposition du foncier bâti de la commune reposait sur les locaux d'habitation et 6,7 % sur des locaux d'habitation à caractère social. Cette proportion, même modeste, est plus forte que la moyenne départementale (3,5 %), régionale (2,3 %) et nationale (3,5 %) et elle est de nature, du fait d'exonérations au profit du bailleur social, à minorer la base taxable.

Les bases de la taxe foncière sur le bâti sont inférieures à la moyenne de la strate. Afin de mettre à jour les bases d'imposition aux taxes locales, la commission communale des impôts directs<sup>30</sup> s'est réunie tous les ans, de 2017 à 2022.

<sup>30</sup> Les commissions communales des impôts directs, prévues aux articles 1650 et 1650 A du code général des impôts, se réunissent à la demande du directeur régional/départemental des finances publiques, ou le cas échéant de son délégué, et sur convocation du maire ou de l'adjoint délégué ou, à défaut, du plus âgé des commissaires titulaires.

Le produit des impôts locaux est plus élevé en 2021 de 14,1 % pour Loudun par rapport à la moyenne de la strate et son augmentation a été plus forte (+ 11,2 % pour Loudun contre + 10,5 % pour la strate)<sup>31</sup>. Les produits des autres impôts et taxes sont plus faibles pour Loudun que la moyenne mais augmentent sur la période (+ 13 % pour Loudun, + 11,5 % pour la strate). Ces chiffres se rapprochent toutefois de ceux de la strate lorsqu'ils sont rapportés aux produits de fonctionnement.

Le potentiel fiscal rapporté au nombre d'habitants, qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser la commune est de 942,26 € pour la commune, inférieur de 12,28 € à la moyenne de la strate qui s'élève à 954,54 €. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal<sup>32</sup>, qui traduit l'intensité de la pression fiscale communale (plus le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est supérieur à 1, plus la pression fiscale est forte), était de 1,18 pour Loudun en 2021<sup>33</sup>.

La commune dispose donc de peu de marge de manœuvre pour augmenter à l'avenir ses recettes fiscales.

#### 4.1.1.2 Les ressources institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales, a augmenté de 2,1 % sur la période de contrôle (cf. annexe n° 4). Elle représentait 192 € par habitant en 2017 contre 151 € par habitant pour la moyenne de la strate et, pour 2021, 209 € par habitant contre 153 € pour la moyenne de la strate. Composante principale de la DGF, la dotation forfaitaire est en légère diminution (0,9 %). Mais la dotation d'aménagement, constituée de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de péréquation, est en augmentation de 6,3 %.

Les autres dotations et participations représentent 137 € par habitant pour Loudun contre 101 € par habitant pour la moyenne de la strate.

#### 4.1.1.3 La fiscalité reversée

Le tableau n°9 détaille les données concernant la fiscalité reversée. Comme indiqué en partie 1.1 du présent rapport, ces évolutions traduisent les transferts de compétences de la commune vers la CCPL à partir de janvier 2017 : le transfert de l'office de tourisme, des zones industrielle et artisanale, du fonctionnement du service économique et de l'aire d'accueil des gens du voyage en 2017, le transfert de la compétence GEMAPI en 2018 et le transfert du relais petite enfance (RPE) et du lieu d'accueil enfants parents (LAEP).

---

Les services fiscaux opèrent en effet un suivi permanent des changements relatifs aux propriétés non bâties et propriétés bâties de chaque commune qu'il s'agisse des constructions nouvelles, des démolitions, des additions de construction, des changements d'affectation, voire des rénovations conséquentes (source : site de la direction générale des collectivités locales - DGCL).

<sup>31</sup> Source : site internet du ministère des finances.

<sup>32</sup> Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est le rapport entre les recettes fiscales et le potentiel fiscal communal. Le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales des taxes directes locales du taux moyen national d'imposition.

<sup>33</sup> Analyse financière simplifiée 2021 pour la commune de Loudun (service de gestion comptable de la Vienne).

**Tableau n° 9 : Détail de la fiscalité reversée par la CCPL à la commune (en €)**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation reversée par la CCPL à la commune	1 654 228	1 647 681	1 647 681	1 631 113	1 631 113	1 637 660	-0,2 %
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	78 353	81 963	90 348	98 651	98 002	99 376	4,9 %
Contribution nette des fonds nationaux de garantie des ressources (FNGIR) versés à la commune	333 677	333 319	333 574	333 574	333 574	333 574	0,0 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

#### 4.1.2 Une hausse des charges de gestion sous l'effet des dépenses de personnel

**Tableau n° 10 : Évolution des charges de gestion entre 2017 et 2022**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Charges à caractère général	2 364 638	2 627 641	2 609 812	2 371 552	2 621 170	2 657 228	12,4 %
+ Charges de personnel	4 179 857	4 599 833	4 676 603	4 889 028	5 080 709	4 988 468	19,3 %
+ Subventions de fonctionnement	590 556	686 214	692 651	679 295	585 069	637 909	8,0 %
+ Autres charges de gestion	406 145	362 084	362 762	56 459	363 883	360 261	-11,3 %
<b>= Charges de gestion</b>	<b>7 541 196</b>	<b>8 275 772</b>	<b>8 341 828</b>	<b>8 296 333</b>	<b>8 650 830</b>	<b>8 643 866</b>	<b>14,6 %</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

En progression de 14,6 % entre 2017 et 2022, les charges de gestion se sont élevées à 8,6 M€ en 2022. L'évolution la plus importante a eu lieu en 2018 (+ 9,7 % par rapport à 2017). Il est noté une stabilisation de ces charges en 2022.

La progression des charges de gestion est essentiellement le fait des dépenses de personnel qui augmentent de 19,3 % sur la période en moyenne de 3,6 % chaque année, avec un pic à + 10,1 % entre 2017 et 2018.

**Tableau n° 11 : Dépenses moyennes de fonctionnement par habitant entre 2017 et 2021 (en €)**

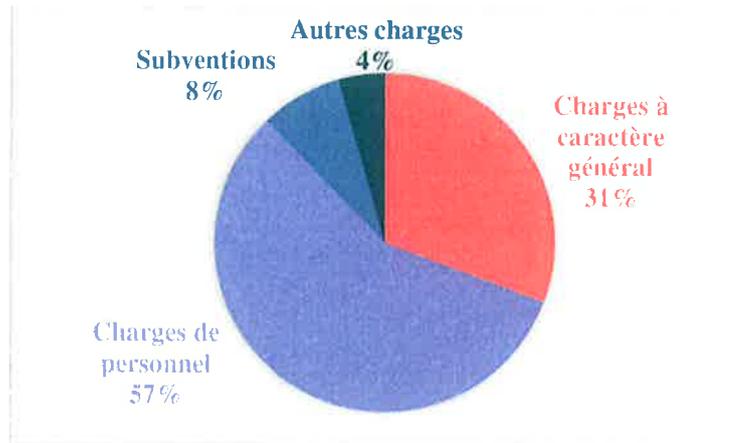
En € / habitant	2017	2018	2019	2020	2021
Loudun	1 363	1 417	1 326	1 397	1 383
Moyenne de la strate*	1 037	1 029	1 037	1 014	1 043
Écart	326	388	289	383	340

\* Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique)

Source : site internet de la direction générale des finances publiques (<https://www.impots.gouv.fr>)

En 2021, les dépenses moyennes de fonctionnement, qui correspondent aux charges de gestion auxquelles sont ajoutées les charges exceptionnelles et financières, s'élevaient à 1 383 € par habitant, soit 345 € de plus que celles des communes de même strate<sup>34</sup>.

**Graphique n° 2 : Répartition moyenne des charges de gestion sur la période 2017-2022**



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La structure des charges de gestion est restée globalement la même sur la période. Les dépenses de personnel ont représenté en moyenne 57 % des charges de gestion.

#### 4.1.2.1 Les dépenses de personnel

Les effectifs rémunérés par la commune n'ont pas augmenté sur la période.

**Tableau n° 12 : Évolution des effectifs payés**

	Décembre 2017	Décembre 2018	Décembre 2019	Décembre 2020	Décembre 2021	Décembre 2022
Effectifs rémunérés (hors élus) y compris contrats aidés et apprentis	118	119	122	118	123	118

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fichiers de paye

Après un transfert de neuf postes budgétaires, par délibération du 16 mars 2017, au syndicat des Eaux de Vienne-SIVEER et à la CCPL dans le cadre du transfert de la compétence eaux et assainissement, les effectifs budgétaires et physiques sont restés stables entre décembre 2017 et décembre 2022. Les dépenses de personnel ont représenté en moyenne 716 € par habitant contre une moyenne à 553 € pour les communes de la même strate.

<sup>34</sup> Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique).

Tableau n° 13 : Évolution des charges totales de personnel entre 2017 et 2022

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Rémunérations du personnel	2 509 759	2 746 189	2 841 609	2 984 934	3 017 594	2 945 580	17,4 %
+ Charges sociales	1 124 010	1 151 287	1 211 498	1 243 866	1 323 161	1 297 235	15,4 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	47 014	49 572	52 367	51 374	60 032	77 450	64,7 %
<b>= Charges de personnel (CP) interne</b>	<b>3 680 783</b>	<b>3 947 048</b>	<b>4 105 474</b>	<b>4 280 174</b>	<b>4 400 786</b>	<b>4 320 265</b>	<b>17,4 %</b>
+ Charges de personnel externe	499 073	652 785	571 129	608 854	679 922	668 203	33,9 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>4 179 857</b>	<b>4 599 833</b>	<b>4 676 603</b>	<b>4 889 028</b>	<b>5 080 709</b>	<b>4 988 468</b>	<b>19,3 %</b>
CP externe en % des CP total	11,9	14,2	12,2	12,5	13,4	13,4	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et bilans sociaux / rapports sociaux uniques.

L'augmentation des dépenses de personnel concerne aussi bien les dépenses de personnel interne que celles liées à du personnel extérieur.

La hausse des dépenses de personnel extérieur correspond aux paiements effectués auprès de « Loudun Intérim » (entreprise de travail temporaire), de « Multi-services » (association intermédiaire d'insertion par l'activité économique) et du centre de gestion de la fonction publique territoriale. Ces charges de personnel extérieur connaissent une très forte augmentation (33,9 %) sur la période et représentent, en 2022, un montant de 668 203 €, soit 13,4 % des dépenses totales de personnel contre 11,9 % en 2017. Cette augmentation du recours au personnel extérieur a eu lieu entre 2017 et 2018 et n'est donc pas la conséquence de la crise sanitaire. Parallèlement à cette hausse, il n'a pas été noté de diminution des effectifs rémunérés sur la période (cf. *supra* tableau n° 12 « évolution des effectifs payés »).

Tableau n° 14 : Évolution de la rémunération du personnel titulaire entre 2017 et 2022

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Rémunération principale	2 167 198	2 280 866	2 377 051	2 374 535	2 410 009	2 324 987	7,3 %
Variation N / N-1		5,2 %	4,2 %	-0,1 %	1,5 %	-3,5 %	
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	153 251	286 821	378 967	455 309	468 076	457 244	198,4 %
Variation N / N-1		87,2 %	32,1 %	20,1 %	2,8 %	-2,3 %	
+ Autres indemnités	20 726	18 660	19 618	28 962	30 219	46 942	126,5 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire</b>	<b>2 341 175</b>	<b>2 586 346</b>	<b>2 775 635</b>	<b>2 858 806</b>	<b>2 908 304</b>	<b>2 829 172</b>	<b>20,8 %</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La rémunération du personnel titulaire (hors charges sociales et hors impôts et taxes sur rémunération) augmente de 20,8 % sur la période, essentiellement sous l'effet de la hausse du régime indemnitaire. Celui-ci connaît une évolution de + 82,2 % en 2018 avec la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

**Tableau n° 15 : Part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel titulaire (en %)**

2017	2018	2019	2020	2021	2022
7,4	11,8	14,4	16,9	17,1	17,8

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel titulaire est passée de 7,4 % en 2017 à 17,8 % en 2022.

#### 4.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général se sont élevées à 2 657 228 € en 2022. Elles constituent le deuxième facteur de progression des charges de gestion avec une augmentation de 12,4 % sur la période 2017-2022 soit 2,4 % par an en moyenne. Le plus important poste de dépenses est celui lié aux achats qui connaît une augmentation de 21,7 % sur la période et de 4 % par an en moyenne, sous l'effet de la hausse des dépenses d'électricité et de gaz.

Le second facteur d'évolution correspond aux « autres services extérieurs » d'un montant de 175 096 € en 2022. Ces charges subissent une évolution annuelle moyenne de 42 % sur la période avec un pic à + 475 % entre 2020 et 2021. Ce pic est lié à l'acquisition en 2021 d'un nouveau logiciel RH et finances et aux actions de formations associées.

#### 4.1.2.3 Les subventions de fonctionnement versées

**Tableau n° 16 : Évolution des subventions de fonctionnement versées par la commune**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. 2017/2022
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>590 556</b>	<b>686 214</b>	<b>692 651</b>	<b>679 295</b>	<b>585 069</b>	<b>637 909</b>	<b>8,0 %</b>
dont CCAS	382 000	472 000	473 000	473 000	370 000	455 000	19,1 %
dont cinéma	60 000	60 000	60 000	60 000	100 000	63 500	5,8 %
dont subv. autres établissements publics	0	0	1 100	3 470	900	2 362	
dont subv. aux personnes de droit privé (associations)	148 556	154 214	158 551	142 825	114 169	117 047	-21,2 %

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement accordées ont augmenté de 8 % sur la période de contrôle. Cette progression est essentiellement le fait de l'augmentation de la contribution de la commune au fonctionnement du centre communal d'action sociale (+ 19,1 %).

À ces subventions s'ajoutent la contribution versée au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) s'élevant à 128 557 € en 2022 et celle relative aux dépenses de fonctionnement de l'école privée Chavagnes de Loudun pour un montant de 84 086 € pour l'année scolaire 2021/2022. Aux termes de l'article R. 442-44 du code de l'éducation, la contribution communale aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire. Cette contribution est versée conformément aux dispositions de la circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012 qui précise que « *la participation est calculée par élève et par an en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'external des écoles publiques de la commune ou, à défaut, du coût de fonctionnement moyen relatif à l'externat des écoles publiques du département* ».

#### 4.1.2.4 La capacité d'autofinancement

La chambre constate une dégradation du niveau d'excédent brut de fonctionnement (EBF) entre 2017 et 2021 du fait d'une augmentation plus rapide des charges que des produits. Les charges de gestion ont augmenté de 14,6 % entre 2017 et 2022, contre 9,9 % pour les produits de gestion (cf. tableau n° 10).

S'agissant de la CAF brute, elle ne couvre pas le remboursement de l'annuité en capital de la dette en 2018 et 2021, générant ainsi une CAF nette négative privant la commune d'autofinancement pour sa politique d'investissement. Le montant de CAF de l'année 2017 n'est pas représentatif car la commune a supporté une charge exceptionnelle correspondant au versement des excédents des budgets relatifs à l'eau et à l'assainissement au syndicat des Eaux de Vienne à la suite du transfert de cette compétence. À l'inverse, en 2019, la commune a bénéficié d'une recette exceptionnelle de 464 427 €, sans laquelle la CAF brute 2019 de 1 159 934 € n'aurait pas couvert l'annuité en capital de la dette d'un montant de 808 896 €.

En 2022, grâce aux efforts en gestion, la commune reconstitue une CAF brute permettant de couvrir l'annuité la dette. La CAF nette, à 203 669 €, reste toutefois insuffisante au regard de l'important patrimoine municipal.

Les trois ratios (excédent brut de fonctionnement, CAF brute et CAF nette) sont constamment inférieurs à la moyenne de la strate, témoignant ainsi d'une fragilité financière structurelle.

**Tableau n° 17 : Constitution du résultat de fonctionnement (ou résultat comptable) à partir de la capacité d'autofinancement**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>CAF brute</b>	<b>99 838</b>	<b>954 041</b>	<b>1 159 934</b>	<b>654 243</b>	<b>491 149</b>	<b>885 561</b>
- Dotations nettes aux amortissements	870 384	893 145	896 080	936 806	1 018 640	986 789
- Dotations nettes aux provisions	0	0	-42 500	-11 230	-244 909	0
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	507 416
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>-770 546</b>	<b>60 897</b>	<b>306 355</b>	<b>-271 333</b>	<b>-282 582</b>	<b>406 188</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion

Le tableau 17 ci-dessus retrace le résultat de la section de fonctionnement (ou résultat comptable) depuis 2017. Il montre que l'important patrimoine communal pèse sur les dotations aux amortissements et donc sur le résultat de fonctionnement. Ce résultat est négatif en 2017, 2019 et 2020. En 2022, une neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées de 507 416 € permet d'atteindre un résultat positif. L'article R. 2321-1 du CGCT permet en effet aux communes de « *procéder à la neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées, par inscription d'une dépense en section d'investissement et une recette en section de fonctionnement* ». La chambre signale à l'ordonnateur que cette possibilité comptable permet d'améliorer le résultat de la section de fonctionnement mais qu'elle ne saurait apporter une réponse aux difficultés budgétaires de la commune puisque la charge de la provision est reportée sur la section d'investissement.

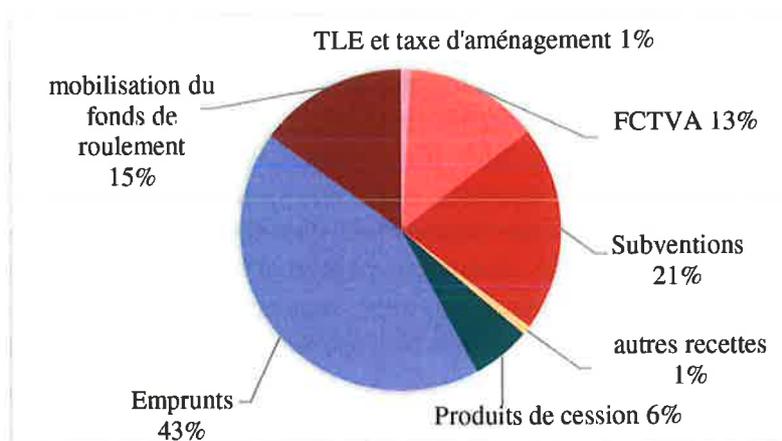
La chambre invite donc la commune à poursuivre son effort de maîtrise des charges afin de rechercher un niveau de CAF brute représentant au moins 15 % de ses produits de gestion. L'ordonnateur a précisé que la commune poursuivait « *son effort de maîtrise des charges en poursuivant son plan de sobriété énergétique qui permet de faire face aux multiples augmentations subies. Néanmoins, cela maintient le niveau de la dépense mais ne permet pas un abaissement significatif du poste énergies et autres matières premières* ».

## 4.2 L'investissement et son financement

### 4.2.1 Les dépenses d'équipement supérieures à la moyenne de la strate

Entre 2017 et 2022, les dépenses d'équipement se sont élevées à 15 M€, soit une moyenne annuelle à 2,5 M€. Entre 2017 et 2021, ces dépenses ont représenté une moyenne de 422 € par habitant contre 322 € par habitant pour les communes de même strate. Les dépenses d'équipement ont doublé entre 2018 et 2019 pour financer notamment l'achèvement des travaux de l'accueil collectif pour mineurs, la poursuite du chantier de la Tour Carré et la construction de bassins d'orage.

Jusqu'en 2022, le financement propre disponible (CAF nette + recettes d'investissement hors emprunt) n'était pas suffisant pour couvrir les dépenses d'équipement de la commune qui a donc dû recourir à l'emprunt et mobiliser son fonds de roulement. Sur la période de contrôle, le fonds de roulement net global de la commune s'est dégradé de 2,5 M€.

**Graphique n° 3 : Répartition du financement des dépenses d'équipement cumulées entre 2017 et 2022**

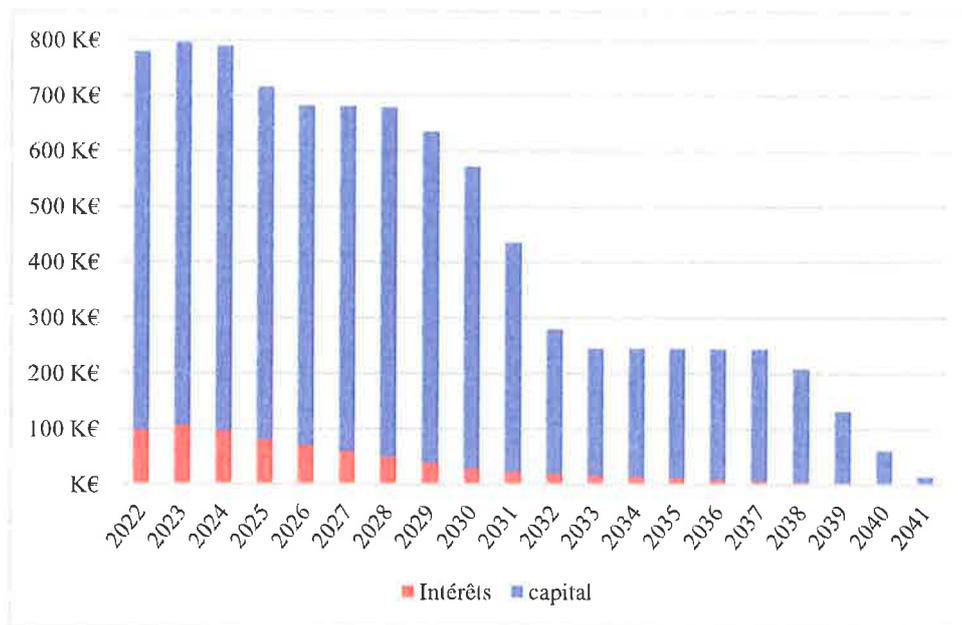
Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Sur la période, les dépenses d'équipement ont été financées à 43 % par l'emprunt, à 42 % par le financement propre disponible (21 % de subventions, 13 % issus du fonds de compensation de la TVA, 6 % de produits de cession, 1 % de taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement, 1 % d'autres recettes) et à 15 % par la mobilisation du fonds de roulement.

#### 4.2.2 Un niveau d'endettement élevé qui tend à se stabiliser

Entre 2017 et 2022, l'encours de la dette a augmenté régulièrement. En 2021, il correspondait à une dépense de 1 120 € par habitant contre 775 € par habitant pour les communes de même strate. Après neutralisation de l'année 2017 atypique, la capacité de désendettement<sup>35</sup> a connu un pic à 16,2 ans en 2021, se situant ainsi au-delà du plafond national de référence fixé à 12 années par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. En 2022, ce ratio a baissé à 8,2 ans témoignant d'une maîtrise de l'endettement, la collectivité n'ayant pas souscrit d'emprunt depuis 2022.

<sup>35</sup> La capacité de désendettement correspond au nombre d'années qui seraient nécessaires à la collectivité pour rembourser le capital de sa dette en mobilisant la totalité de son épargne brut (CAF brute).

**Graphique n° 4 : Profil d'extinction de la dette à partir de 2022**

Source : chambre régionale des comptes d'après données de la collectivité

Malgré l'absence de nouvel emprunt en 2022, le profil d'extinction de la dette montre que l'annuité va augmenter jusqu'en 2023. Une baisse significative (- 0,40 M€) devrait intervenir en 2031, sous réserve que la collectivité ne souscrive pas de nouvel emprunt.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à poursuivre la maîtrise de ses charges et de son endettement. L'ordonnateur s'est engagé « à ne pas emprunter au moins jusqu'en 2025 ».

### 4.3 La situation de la trésorerie

**Tableau n° 18 : Tableau n° 21 : Évolution de la trésorerie**

Au 31 décembre – En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Fonds de roulement net global	3 259 724	3 716 941	2 358 601	2 367 061	1 904 466	1 887 661	-42,09 %
Encours de dette du BP en €/habitant	464	527	334	334	269	NC	-
Moyenne de la strate*	307	335	311	347	388	NC	-
- Besoin en fonds de roulement global	10 281	-43 373	-5 776	137 539	-162 494	-140 177	-
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>3 249 443</b>	<b>3 760 313</b>	<b>2 364 377</b>	<b>2 229 522</b>	<b>2 066 961</b>	<b>2 027 838</b>	<b>-37,59 %</b>
en nombre de jours de charges courantes	155,5	163,0	102,2	96,9	86,3	84,7	-

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et <https://www.impots.gouv.fr>

\* Strate : communes de 5000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique)

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait recommandé d'« améliorer la gestion de la trésorerie, manifestation élevée par rapport aux besoins et cela notamment par un meilleur taux de réalisation des dépenses d'investissement ».

À partir de 2019, le niveau de la trésorerie a baissé régulièrement du fait d'une mobilisation du fonds de roulement net global de 1,4 M€ en 2019 pour financer d'importantes dépenses d'équipement (cf. point 4.2.1) et du transfert des excédents des budgets « eaux et assainissement » au syndicat des Eaux de Vienne. Malgré cette baisse, la trésorerie, équivalant en 2022 à 85 jours de charges courantes, suffit à couvrir le cycle de fonctionnement de la collectivité mais l'ordonnateur devra veiller à maintenir une trésorerie correspondant en moyenne à trois mois de charges courantes.

La chambre note cependant que contrairement à ses engagements antérieurs, la commune ne s'est pas dotée d'un outil de gestion de sa trésorerie qui lui permettrait de professionnaliser son pilotage. L'ordonnateur a indiqué en prendre acte.

## 5 L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

### 5.1 Des actions déjà mises en place

Pour adapter son action au changement climatique, la commune est engagée, en tant que membre de la CCPL, dans deux dispositifs spécifiques : un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) a été signé le 17 décembre 2021 et un projet de territoire, initié en 2020 pour 10 ans, a été voté en juillet 2022.

La commune a mis en place depuis plusieurs années les actions suivantes :

- la mairie (en 2019) et le cinéma (en 2021) ont été équipés de chaudières à gaz nouvelle génération avec un système de télégestion ;
- des ampoules LED ont remplacé les ampoules classiques pour l'éclairage de la collégiale Sainte-Croix, la médiathèque et l'église Saint-Pierre, en parallèle de l'éclairage public progressivement traité par le syndicat Énergies Vienne ;
- des économies d'eau ont été réalisées en divisant par quatre le fleurissement, en diminuant progressivement depuis trois ans la production de plantes en serre, en arrêtant l'arrosage avec de l'eau potable par la récupération d'eau de pluie dans des citernes installées depuis deux ans sur les toits de bâtiments communaux et d'un bassin d'orage créé en 2018 ;
- le contrat de délégation de service public (DSP) de restauration scolaire, signé le 4 juillet 2022<sup>36</sup> a été repris par la commune qui a souhaité reprendre la compétence jusqu'alors transférée au CCAS. Ce contrat, conformément à la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi EGALIM) et

<sup>36</sup> Le conseil municipal a approuvé cette décision par une délibération du 14 décembre 2022, la même délibération autorisant le maire à signer un avenant à la DSP conclue le 15 juillet 2022 pour trois ans par le CCAS avec la société ALRES/ELIOR Enseignement.

à la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, met à la charge du prestataire un certain nombre d'obligations en matière de protection de l'environnement (taux de 50 % de produits d'alimentation durable dont 20 % issus de l'agriculture biologique, respect de la saisonnalité des fruits et légumes, mise en place d'une démarche de lutte contre le gaspillage avec une formation des agents, valorisation des bio déchets, recours aux circuits logistiques les plus courts afin de réduire l'impact environnemental de l'approvisionnement en denrées). Il assortit ces obligations contractuelles de pénalités (par exemple 250 € par infraction constatée après mise en demeure restée sans effet pour le non-respect des engagements portant sur la saisonnalité des fruits et légumes, 500 € pour le non-respect des spécifications qualitatives et 1 000 € pour le non-respect du taux d'alimentation durable). Sachant que le respect de ces clauses et l'application de pénalités dépend de la rigueur du suivi de l'exécution du contrat, la chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à mettre en place un suivi régulier afin de s'assurer que ces clauses contractuelles sont respectées et le cas échéant, de mettre en œuvre, les pénalités de retard. L'ordonnateur a précisé avoir « mandaté un cabinet spécialisé dans l'agroalimentaire afin de suivre et contrôler le respect par le délégataire des différentes normes liées au contrat ». Ce cabinet « assure le suivi régulier des clauses contractuelles et propose l'application des pénalités de retard, le cas échéant ».

La commune a mis en place, à l'hiver 2022, un plan de sobriété énergétique visant à réduire les consommations d'énergie. Celui-ci a prévu, jusqu'au 3 avril 2023, une réduction de la température dans les bâtiments (13 °C dans les gymnases, 8 °C dans les bâtiments non occupés, 19 °C dans les établissements administratifs, 20 °C dans les bâtiments d'enseignement et la maison de la petite enfance, 18 °C dans les établissements culturels) et d'éteindre l'éclairage public de 22 heures (23 heures 30 dans le centre-ville le vendredi et le samedi) à 6 heures 30. L'ordonnateur a indiqué que ce plan était poursuivi au-delà du 3 avril 2023 et qu'une communication avait été faite dans le journal municipal.

## 5.2 Des travaux de rénovation énergétique des bâtiments à programmer

Le bâtiment est la première source de consommation d'énergie et l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre. Les bâtiments des collectivités territoriales représentent 27 % des surfaces tertiaires nationales, dont la moitié est constituée du patrimoine scolaire<sup>37</sup>. La rénovation et réhabilitation thermique des bâtiments représente un enjeu d'autant plus important pour les collectivités territoriales qui, comme Loudun, sont propriétaires d'un patrimoine ancien et important. Un grand nombre de bâtiments ou de parties de bâtiments loudunais est classé au titre des monuments historiques (le chœur et le transept de la collégiale Sainte-Croix, l'église Saint-Hilaire-du-Martray, l'église Saint-Pierre, le donjon du château, la porte de Martray et la galerie du château du Bois Rogue à Rossay)<sup>38</sup>. Les façades et la toiture de l'hôtel de ville sont

<sup>37</sup> Source : rapport de la Cour des comptes « la politique de rénovation énergétique des bâtiments » du 29 juin 2022, non public.

<sup>38</sup> Source : arrêté du 3 juillet 1995 portant création d'une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager sur la majeure partie du territoire de la commune de Loudun.

inscrites à l'inventaire des monuments historiques comme 14 autres bâtiments ou parties de bâtiments<sup>39</sup>.

Pour faire face à cet enjeu, la commune doit pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance de l'état de son patrimoine. Un audit énergétique des bâtiments est en cours de réalisation par la Sorégies, filiale du syndicat Énergies Vienne<sup>40</sup>.

L'hôtel de ville de Loudun, bâtiment imposant construit au XIX<sup>e</sup> siècle qui abrite une partie des services administratifs, illustre ce besoin. À la suite d'un audit de sécurité et sanitaire de ses 150 fenêtres, effectué en 2019, le conseil municipal a approuvé, par une délibération du 9 décembre 2020, les travaux de rénovation thermique de la tranche 1 (travaux urgents concernant les fenêtres dont l'étanchéité à l'eau et à l'air n'est plus assurée) estimés à un peu moins de 300 000 € sur 1 M€ pour l'ensemble des fenêtres. La maîtrise d'œuvre a été estimée à 23 000 €, dont 30 % sont pris en charge par l'État-ministère de la culture (direction régionale des affaires culturelles). Ces travaux n'ont pas pu être engagés, faute de budget disponible.

Par ailleurs, il conviendrait que la commune connaisse, ce qui n'est pas le cas, le taux d'occupation du bâtiment (c'est-à-dire le nombre de mètres carrés par agent). Les services techniques municipaux ne semblent pas disposer de plan précis et métrés des bâtiments anciens. Cela permettrait d'évaluer leur impact énergétique et, le cas échéant, de rationaliser, densifier, réaffecter ou de céder certains d'entre eux.

### 5.3 Une flotte de véhicules à adapter

La liste des véhicules transmise par l'ordonnateur fait état de 44 véhicules (dont 20 véhicules légers, 21 véhicules utilitaires et trois poids lourds), un scooter, cinq tracteurs et deux engins de terrassement. Seul l'un d'entre eux, un véhicule léger, est électrique. L'état de vétusté des véhicules pose difficulté (l'âge moyen de la flotte est de 15,6 ans) en termes d'entretien, les pièces de rechange n'étant plus disponibles pour les véhicules les plus anciens, de consommation de carburant et de pollution.

L'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion avait été lancée pour renouveler la flotte, potentiellement en la réduisant pour en adapter le nombre aux déplacements nécessaires. La chambre régionale rappelle que le renouvellement des flottes de véhicules publics est soumis à des objectifs de décarbonation à prendre en compte.

### 5.4 Un plan communal de sauvegarde à formaliser sans délai pour faire face aux aléas climatiques

Le plan communal de sauvegarde (PCS), est une déclinaison du plan ORSEC (organisation pour la réponse de la sécurité civile). Il a pour objectif de « *se préparer préalablement en se formant, en se dotant de modes d'organisation, d'outils techniques pour*

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> La commune a signé une convention d'accompagnement à la rénovation énergétique du patrimoine bâti avec la Sorégies (délibération du 15 décembre 2021).

*pouvoir faire face à tous les cas et éviter ainsi de basculer dans une crise »<sup>41</sup>. Il s'appuie sur les pouvoirs de police du maire et permet d'anticiper les risques pour organiser des mesures d'alerte, d'information puis de protection des populations.*

Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), pris par arrêté du préfet de la Vienne du 25 juin 2012<sup>42</sup>, signalait trois risques à Loudun : l'effondrement de cavités, l'inondation et un risque technologique lié à la présence d'une canalisation de transport de gaz naturel haute pression (transport de gaz à forte pression exploité par GRTgaz vers des réseaux internationaux, interrégionaux, locaux et des clients industriels). Le risque lié aux cavités avait été identifié plus de 20 ans auparavant, un plan d'exposition aux risques<sup>43</sup> « cavités » ayant été prescrit par le préfet de la Vienne en 1988.

Ce risque est dû à la présence de carrières souterraines, creusées au cours de siècles passés pour extraire une pierre de construction, mais aussi au creusement de caves sous les habitations. Le 7 janvier 1981, l'effondrement d'une maison (lieu-dit La Quebrie) a été déclencheur de la prise en compte du risque à Loudun.

Dès lors qu'une commune dispose d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN), l'article R. 125-11 du code de l'environnement impose au maire d'établir un document d'information sur les risques majeurs (DICRIM) et un plan communal de sauvegarde (PCS).

La commune a élaboré son DICRIM, validé par délibération du 19 février 2020 mais, malgré les risques identifiés, elle ne s'est pas dotée d'un plan communal de sauvegarde.

Deux projets de plan de prévention des risques naturels (PPRN), déposés en 1989 et en 2001, n'ont pas abouti faute de connaissance suffisante sur les cavités. Ce n'est qu'après un important travail d'inventaire, mené par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), qu'un plan de prévention des risques naturels « mouvement de terrain » lié à l'effondrement de cavités souterraines a été approuvé par arrêté du 27 juin 2023.

Dès lors que le PPRN est approuvé, la commune a l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde. Elle doit également le faire au titre d'un autre risque, identifié en début d'année. Le préfet de la Vienne a en effet notifié à la commune par courrier du 26 janvier 2023 qu'elle était « *nouvellement soumise à l'obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde au motif que le territoire est exposé au risque sismique (zone de sismicité de niveau 3 – modéré), aux termes de l'article R. 731-1 du code de la sécurité intérieure* ».

La chambre régionale des comptes engage vivement l'ordonnateur à établir sans délai le plan communal de sauvegarde. L'ordonnateur a indiqué que « *la commune [avait] pris contact avec les services de l'État afin d'établir son plan communal de sauvegarde. Un projet a été transmis. Ce dernier doit faire l'objet de compléments* ».

<sup>41</sup> Un guide d'élaboration du plan communal de sauvegarde est disponible sur le site du ministère de l'intérieur (<https://mobile.interieur.gouv.fr/content/download/73159/535169/file/guide%20PCS.pdf>).

<sup>42</sup> <https://www.vienne.gouv.fr/contenu/telechargement/15454/100990/file/Arrete-signé.PDF>.

<sup>43</sup> En 1982, la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (loi n° 82-600 du 13 juillet 1982) a institué le plan d'exposition aux risques (PER) pour inciter, notamment, les assurés à la prévention. En 1995, les plans de prévention des risques naturels (PPRN) les ont remplacés. La mise en œuvre de cette politique de prévention relève d'une compétence partagée, impliquant les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales, plusieurs ministères mais aussi les citoyens. Le PPRN est élaboré sous l'autorité du préfet en associant les collectivités territoriales dans une démarche de concertation (Source : site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de la transition énergétique (<https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-risques-naturels>)).

## 6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

En l'absence de directeur général des services (DGS) depuis plus d'un an, les équipes municipales sont placées sous la responsabilité de la directrice générale adjointe « aménagement, urbanisme, marchés publics », secrétaire administrative de catégorie B, qui assure l'intérim. Une délégation de signature pour les courriers, correspondances, documents et attestations relatifs à l'administration courante lui a été confiée par arrêté du maire du 11 octobre 2022. Si aucun texte n'interdit à un agent de catégorie B d'assurer l'intérim d'un DGS, l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés dispose que « *Seuls les fonctionnaires de catégorie A peuvent être détachés dans un emploi de : - Directeur général des services d'une commune de 2 000 à 40 000 habitants* ». Il conviendra donc que l'ordonnateur organise le recrutement d'un agent de catégorie A dès que le poste de DGS deviendra vacant.

### 6.1 Un pilotage à professionnaliser

#### 6.1.1 Des objectifs et des procédures à formaliser

Sur la période 2017-2022, les dépenses de personnel ont représenté en moyenne 57 % des dépenses de gestion et ont augmenté de 19,3 %. En 2021, ces dépenses représentaient 716 € par habitant contre 553 € pour la moyenne nationale des communes de la même strate<sup>44</sup>, soit 29 % de plus. Le pilotage des ressources humaines (RH) constitue donc un enjeu majeur.

La commune a indiqué à la chambre régionale ne pas avoir formalisé de politique RH, de projet de service ou d'objectifs opérationnels en matière de ressources humaines.

Dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2022, il est indiqué que « *La maîtrise des dépenses de charge de personnel est un objectif pour l'année 2022 et passera par un process de mutualisation avec la CCPL qui permettra à moyen et long terme de faire diminuer ce poste* ». Cette orientation générale, reprise à l'identique dans le ROB 2023, n'a pas été suivie d'objectifs opérationnels précis et formalisés. La commune a conventionné avec la CCPL le 27 mars 2020 puis le 29 septembre 2022 pour la réalisation de prestations administratives réciproques sans que cela constitue une mutualisation de service.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique a rendu obligatoire la définition de lignes directrices de gestion pour toutes les collectivités territoriales. Les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil de gestion des RH sont définies par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019. Il a pour objectif de :

- déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines en précisant les enjeux et les objectifs de la politique RH à conduire au sein de la collectivité territoriale ;

<sup>44</sup> Strate : commune de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalité (fiscalité professionnelle unique).

- fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels notamment en matière d'avancement de grade et de promotion interne.

Après avis du comité technique du 21 décembre 2020, le maire a arrêté, le 22 décembre 2022, des lignes directrices de gestion applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les axes stratégiques pluriannuels de politique RH sont les suivants :

- ajuster l'organigramme aux besoins actuels ;
- mettre à jour le tableau des effectifs et les fiches de poste.

Si ces actions constituent bien un préalable à un pilotage effectif des personnels et de la masse salariale, elles ne constituent pas une stratégie. L'ordonnateur doit reprendre ces lignes directrices de gestion, dans le cadre du dialogue social, pour définir une stratégie RH ainsi que les enjeux, objectifs et actions qui en découlent. Ce document constituera dès lors la référence en matière de gestion des ressources humaines.

En outre, le service RH ne dispose pas de guide ou de procédure permettant de sécuriser juridiquement l'ensemble des processus de gestion du personnel, de la paie et des carrières. Cette situation ne permet pas de garantir auprès des agents la transparence et l'équité concernant les actes RH, notamment ceux liés au versement des heures supplémentaires, des astreintes et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à se doter de procédures ou de guides internes formalisés pour sécuriser juridiquement les processus et à faire évoluer son organisation pour s'assurer de la continuité de l'activité en cas d'absence ou départ du responsable RH.

Elle invite également l'ordonnateur à formaliser par circulaires à l'attention des agents, la réglementation en matière de NBI ainsi que la politique de la collectivité concernant l'attribution des astreintes et des heures supplémentaires.

## 6.1.2 Un suivi des postes budgétaires<sup>45</sup> et des effectifs<sup>46</sup> à améliorer

### 6.1.2.1 Le tableau des effectifs

La collectivité n'a pas été en mesure de fournir à la chambre régionale des comptes un état du personnel en équivalent temps plein travaillé (ETPT) à la même date sur plusieurs années. Les tableaux d'effectifs transmis n'étaient pas exploitables, établis à des dates différentes dans l'année ou intégrant les emplois non permanents aux emplois permanents. Ils n'ont pas permis à la chambre régionale d'auditer l'évolution des effectifs.

Par ailleurs une absence de cohérence entre les postes budgétaires créés ou supprimés par délibération et les tableaux des effectifs présentés à l'assemblée délibérante lors de la délibération suivante est récurrente.

<sup>45</sup> L'emploi budgétaire correspond au support juridique d'un recrutement. Il doit être créé par l'assemblée délibérante.

<sup>46</sup> Les effectifs correspondent aux agents de la collectivité. Ils peuvent être décompté en nombre d'agents physiques, en équivalent temps plein (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

À titre d'exemples, le tableau des effectifs au 1<sup>er</sup> novembre 2019 présenté au conseil municipal du 18 décembre 2019 fait état de 127 postes budgétaires, de même que celui présenté lors du conseil municipal du 4 novembre 2020 alors que deux emplois budgétaires ont été créés entre ces deux dates. Le tableau des effectifs du conseil municipal du 15 septembre 2021 est présenté à 122 postes budgétaires, soit cinq postes de moins par rapport au tableau précédent alors qu'un seul poste budgétaire a été supprimé (ce poste représentant la différence entre les créations et les suppressions votées lors du conseil municipal du 4 novembre 2020).

La chambre régionale des comptes appelle la collectivité à la mise à jour du tableau des effectifs en annexant à chaque délibération d'ajustement des effectifs le tableau avant modifications votées en conseil municipal et le tableau après modifications valant autorisation d'ouverture des crédits de personnel.

#### 6.1.2.2 L'annexe « état du personnel » du compte administratif

Le précédent contrôle faisait apparaître des écarts significatifs entre les postes permanents ouverts et les postes effectivement pourvus, démontrant ainsi que les emplois créés excédaient les besoins de la commune. La chambre régionale des comptes avait alors recommandé à la commune de mettre en concordance, dans le tableau des effectifs permanents, les emplois ouverts avec les emplois pourvus. Lors du présent contrôle, la chambre régionale des comptes a constaté que les emplois ouverts ont été mis en adéquation avec les besoins réels de la commune, les postes non pourvus représentant, en 2022, 9 % des emplois budgétaires, contre 35 % en 2015.

L'annexe « état du personnel » des comptes administratifs (CA), exigé par l'article R. 2313-3 du CGCT, est un document qui, lorsqu'il est correctement renseigné, permet d'informer les élus et les administrés sur la situation des effectifs budgétaires et, pour la collectivité, d'assurer un suivi rigoureux de ses emplois.

La connaissance précise des emplois est la première condition d'un pilotage effectif de la masse salariale et un élément essentiel et préalable à la définition d'une politique RH. Comme indiqué *supra*, ces états sont incomplets, absents ou erronés.

Aux comptes administratifs (CA) 2017 et 2018, la maquette de cette annexe a été remplacée par le tableau des effectifs de la commune présenté en conseil municipal. Or celui-ci ne présentait pas le niveau d'informations exigé par l'instruction budgétaire et comptable M14<sup>47</sup>.

Aux CA 2019 et 2020, le cadre réglementaire est utilisé mais n'est pas correctement complété. Les contrats pour « accroissement temporaire d'activité » sont renseignés par erreur dans les emplois permanents. Aucun agent non titulaire occupant un emploi permanent n'est indiqué alors que le bilan social 2019 (devenu rapport social unique, cf. point 6.2) mentionne quatre agents contractuels sur emploi permanent. Enfin, les emplois budgétaires et pourvus par des titulaires ne sont pas présentés en ETPT<sup>48</sup>.

Au CA 2021, l'annexe n'a pas été complétée.

<sup>47</sup> Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

<sup>48</sup> ETPT = unité de décompte des effectifs pondéré de la quotité de temps de travail des agents et de leur période d'activité sur l'année. Ex : un agent à temps partiel à 80 % présent pendant six mois de l'année correspond à 0,4 ETPT (0,38 x 6/12).

La chambre recommande à la commune de compléter l'annexe C1.1 du compte administratif « état du personnel » conformément à l'article R. 2313-8 du CGCT et conformément à l'instruction comptable applicable. L'ordonnateur a mentionné qu'un audit des effectifs avait été engagé avec l'aide du centre de gestion dans l'objectif « *de mettre à plat la situation actuelle afin d'avoir un état clair et pour ainsi assurer un suivi des effectifs conforme à la réglementation* ».

**Recommandation n° 7.** : assurer un suivi des effectifs afin de corriger l'état du personnel et établir une annexe C1.1 du compte administratif « état du personnel » fiable, conformément à l'article R. 2313-8 du CGCT et à l'instruction comptable applicable – *[non mise en œuvre]*.

## 6.2 Le bilan social

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté que l'obligation de présentation d'un bilan social au moins tous les deux ans lors d'un comité technique, conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et des décrets n° 94-443 du 25 avril 1997 et n° 2005-1259 du 5 octobre 2005, n'avait pas été respectée.

Le bilan social a été remplacé par le rapport social unique<sup>49</sup>, fruit de la fusion des instances de dialogue social. Le rapport social unique a vocation à regrouper, pour chaque comité social d'administration (CSA), les données qui figuraient jusqu'alors dans le bilan social, le rapport de situation comparée relatif à l'égalité femmes-hommes et les rapports portant sur la santé et la sécurité au travail.

La recommandation émise à ce titre a été suivie d'effet puisque le bilan social pour l'année 2017 a été présenté au comité technique du 25 juin 2018, le bilan social pour l'année 2019 a été présenté lors du comité technique du 9 décembre 2020 et le bilan social pour l'année 2021 a été présenté en comité technique du 21 décembre 2022.

## 6.3 La santé et la sécurité au travail

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait recommandé à l'ordonnateur de « *poursuivre les actions engagées en matière de sécurité au travail* ». Cette recommandation a été suivie d'effet, la commune ayant mis en œuvre différentes actions :

- signature d'une convention d'adhésion au service de médecine de prévention du centre de gestion de la Vienne au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (comité technique du 11 septembre 2019) ;
- mise à disposition d'un registre santé et sécurité au travail (comité technique du 14 décembre 2020) ;

<sup>49</sup> Article 5 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique précisé par le décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020.

- désignation en 2021 d'un agent de prévention rattaché aux services généraux puis placé, lors de la réorganisation des services fin 2022, sous la responsabilité de la cheffe du service des ressources humaines et de la prévention.

## 6.4 Un régime indemnitaire à revoir

### 6.4.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'État. Ce régime, a été transposé dans les collectivités territoriales dès l'année 2015 et est entré en vigueur au fur et à mesure de la publication des arrêtés ministériels portant application du RIFSEEP aux différents corps de l'État auxquels les cadres d'emplois territoriaux sont assimilés. Le RIFSEEP vise à simplifier, homogénéifier et unifier les différentes indemnités de même nature existantes. Il est composé des deux éléments suivants :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement et liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA), versé en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

La délibération du 6 juillet 2017 a mis en place le RIFSEEP au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour l'IFSE et au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour le CIA. Cette délibération appelle diverses remarques :

- les arrêtés ministériels étendant le RIFSEEP aux cadres d'emplois des bibliothécaires et des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques sont parus le 14 mai 2018. La collectivité a appliqué le RIFSEEP à ces deux cadres d'emplois dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, par délibération du 6 juillet 2017, sans fondement juridique. Par ailleurs, les plafonds réglementaires annuels mentionnés dans la délibération ne correspondent pas aux montants plafonds prévus par les arrêtés. Toutefois, les montants annuels maximaux appliqués à la collectivité restent en deçà des plafonds réglementaires.
- la délibération du 6 juillet 2017 mentionne que « *Il est toutefois précisé que l'ensemble des textes réglementaires ne sont pas encore parus. La présente délibération pourra donc être modifiée prochainement pour prendre en compte la parution à venir d'arrêtés complémentaires, notamment ceux relatifs au cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux* ». La collectivité a, par la suite, appliqué le RIFSEEP aux cadres d'emplois des ingénieurs territoriaux, des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture sans procéder à une délibération complémentaire. Aussi, le versement du RIFSEEP à ces cadres d'emplois est irrégulier.

La chambre régionale invite la collectivité à sécuriser son dispositif en intégrant l'ensemble des cadres d'emplois concernés par le RIFSEEP. Par ailleurs, la collectivité pourrait étudier l'extension du RIFSEEP de « secrétaire général » (aujourd'hui « DGS ») à d'autres emplois du corps des attachés territoriaux, en prévision d'un recrutement sur ce cadre d'emplois afin d'homogénéiser son régime indemnitaire.

La chambre régionale a par ailleurs constaté le respect du principe de parité entre les montants annuels maximaux d'IFSE et de CIA appliqués à la collectivité et ceux des corps de référence de la fonction publique d'État.

#### 6.4.1.1 L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)

La collectivité verse aux agents un pourcentage du plafond IFSE adopté par la délibération précitée du 6 juillet 2017. Ce pourcentage, revalorisé à hauteur de 4 % pour les catégories C et 2 % pour les catégories A et B par délibération du 9 février 2022, varie entre 25,11 % et 65,38 % selon les catégories A, B ou C, les différents grades par catégorie et le groupe de fonctions auxquels les agents appartiennent.

Cette modalité de versement du RIFSEEP apparaît uniquement dans la délibération du 9 février 2022 portant revalorisation de l'IFSE et de manière peu lisible pour les agents qui pourraient ne pas savoir où se situer au sein des groupes fonctionnels indiqués (G2 C1, G1 C1, etc.). La chambre régionale a analysé cette classification.

Un agent de catégorie C, 1<sup>er</sup> grade de son cadre d'emplois, non logé et n'ayant pas de mission d'encadrement est classé dans le groupe « G2 C1 ». Il perçoit chaque année 21,11 % du plafond fixé à 7 200 €, soit 1 807,92 €. Un agent de catégorie B, non logé et n'ayant pas de mission d'encadrement est classé dans le groupe « G2 B », quel que soit son grade. Il perçoit chaque année 69,20 % du plafond fixé à 10 000 €, soit 6 920 €.

La chambre invite la collectivité à clarifier les modalités de versement du RIFSEEP. L'ordonnateur a précisé que ces modalités « ont été définies en comité social territorial. Les représentants du personnel ont validé le principe. À ce jour, aucune remarque de non compréhension du système n'a été faite ».

#### 6.4.1.2 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

La délibération instaurant le RIFSEEP indique que « l'autorité territoriale arrêtera les montants individuels en tenant compte des critères d'évaluation définis par délibération afférente à l'entretien professionnel. Ces montants ne sont pas reconductibles automatiquement d'une année sur l'autre, peuvent être compris entre 0 et 100 % du montant maximal. Ce coefficient sera déterminé à partir des résultats de l'évaluation professionnelle selon les critères suivants : faits marquants dans l'année nécessitant un encouragement, résultats professionnels obtenus par l'agent et réalisation des objectifs, qualités relationnelles, respect des obligations des fonctionnaires, capacité d'encadrement ou d'expertise. ». Or, la chambre a constaté que les critères fixés par cette délibération n'étaient pas appliqués. En 2021, les montants versés ne variaient pas en fonction des qualités professionnelles des agents mais selon leur cadre d'emplois. Cette année-là, d'après les arrêtés transmis par la commune, 97 agents ont perçu le même montant, soit 500 €, sur 113 agents bénéficiaires.

La délibération du 9 février 2022 indique que sont pris en compte, d'une part, pour l'engagement professionnel, « la motivation, la volonté de progresser et l'assiduité », et, d'autre part, pour la manière de servir, « la disponibilité et le sens du service public (respect des usagers) ». Des points, entre 0 et 4 sont attribués en fonction de l'évaluation (« insuffisant », « satisfaisant », « très satisfaisant ») de ces deux items. En 2022, les montants attribués allaient de 0 à 133 €. Les critères définis par la délibération ont été appliqués. L'ordonnateur a indiqué

que le CIA avait été utilisé comme variable d'ajustement pour compenser la revalorisation de l'IFSE. La chambre constate que les montants attribués ne permettent pas au CIA de remplir sa fonction de motivation et de récompense de la performance des agents.

#### 6.4.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou heures supplémentaires

Aux termes de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1<sup>er</sup>, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (...)* ».

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 conditionne l'IHTS, appelée communément heures supplémentaires, à la mise en place de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Selon ce même décret un état déclaratif est suffisant lorsque les effectifs du site sur lequel travaillent les agents concernés par le versement d'IHTS sont inférieurs à 10 agents.

La délibération du 22 octobre 2010 fixant les règles relatives au régime des heures supplémentaires indique que « *Les agents susceptibles d'être indemnisés pour l'exercice effectif d'heures supplémentaires sont les agents de catégorie C, ainsi que les agents de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle correspondant à l'indice brut (IB) 380* », sans précision sur les missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, ou sur les modalités de dérogation.

La délibération précise que « *des dérogations peuvent être admises pour les fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération est supérieure à l'IB 380, dès lors que les conditions indiquées dans le décret du 14 janvier 2002 sont respectées* ». Cette délibération manque de précision.

Le montant versé des IHTS a représenté 25 112 € en 2022 (y compris celles attribuées à la responsable des ressources humaines mise à disposition par le CCAS). Ces IHTS ont concernés 65 agents sur 119. Quatre agents de catégorie B, rédacteurs, dont l'indice brut (IB) est supérieur à 380, ont perçu des heures supplémentaires représentant en 2022 entre 19,5 heures et 50 heures annuelles par agent. Ces IHTS ont par ailleurs été versées en l'absence de contrôle informatisé du temps de travail des agents, y compris pour ceux exerçant sur des sites dont les effectifs sont supérieurs à dix agents, en contradiction avec le décret du 14 janvier 2002 et la délibération du 22 octobre 2010 précités.

Le paiement d'heures supplémentaires résulte parfois d'habitudes anciennes. Compte tenu des difficultés budgétaires rencontrées par la commune, un système de récupération horaire pourrait remplacer avantageusement le versement d'IHTS.

La chambre régionale des comptes alerte l'ordonnateur sur les risques d'irrégularité que comportent les pratiques en cours. Elle suggère de réviser la délibération du 22 octobre 2010, obsolète depuis l'instauration du RIFSEEP (cf. point 6.4.1), pour préciser les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux

indemnités horaires pour travaux supplémentaires et de remplacer le système de versement d'une indemnité par un système de récupération d'heures. L'ordonnateur a précisé que les indemnités versées au titre des heures supplémentaires « sont conformes au décret en vigueur. Néanmoins, les délibérations les instituant feront l'objet d'un examen et d'une complétude le cas échéant afin de se conformer à la réglementation ».

### 6.4.3 Les astreintes

Aux termes du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, « Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail ». L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 dispose que « l'organe délibérant de la collectivité [...] détermine, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ».

La collectivité n'ayant pas été en mesure de transmettre de délibération fondant l'attribution d'astreintes, les indemnités perçues à ce titre sont *a priori* injustifiées et irrégulières.

Le montant des astreintes versées a représenté 16 642 € en 2022, 14 agents en ayant bénéficié. Toutefois, les éléments produits par l'ordonnateur n'ont pas permis d'établir un tableau de répartition des jours d'astreintes.

En effet, le tableau fourni pour l'année 2022 fait apparaître cinq agents en « astreinte de décision » et huit en « astreinte d'exploitation ». La cheffe du service des ressources humaines perçoit tous les mois le même montant d'indemnité. En dehors d'une raison historique liée à un intérim accompli sur un poste il y a plusieurs années, l'ordonnateur n'a pas pu expliquer quelles étaient les obligations réelles accomplies par la cheffe du service des ressources humaines justifiant le versement récurrent de cette indemnité.

La chambre régionale des comptes a invité l'ordonnateur à réviser le régime des astreintes, et mettre fin au versement d'astreinte injustifiées afin de se mettre en conformité avec la réglementation. L'ordonnateur précise également que les indemnités versées au titre des astreintes « sont conformes au décret en vigueur. Néanmoins, les délibérations les instituant feront l'objet d'un examen et d'une complétude le cas échéant afin de se conformer à la réglementation ». La chambre confirme la nécessité de remettre à plat l'ensemble du dispositif et rappelle que les risques pris en la matière sont susceptibles d'engager la responsabilité personnelle des agents qui les liquident ou les perçoivent.

### 6.4.4 L'indemnité de responsabilités des régisseurs d'avances et de recettes

La collectivité verse des indemnités de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes. En 2022, neuf agents sont concernés pour un montant total de 1 650 €. La direction générale des collectivités locales (DGCL) s'est positionnée contre le cumul de l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et/ou de recettes avec le RIFSEEP, cette indemnité faisant

partie intégrante des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière, qui correspond à une contrainte spécifique du fait même de la nature des fonctions occupées par l'agent. La collectivité doit donc indiquer, dans la fiche de postes des agents concernés, que ceux-ci exercent des missions de régisseur et délibérer afin d'instaurer une part liée à la régie au sein de l'IFSE. La nouvelle bonification indiciaire (NBI) « régisseur » versée aux agents peut continuer d'être versée en sus du RIFSEEP.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à supprimer l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes.

#### 6.4.5 La prime de Noël

Les avantages collectivement acquis correspondent à des primes et indemnités instaurées avant la création du statut de la fonction publique territoriale. Ainsi, aux termes de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique (CGFP), « *Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ». Les règles relatives à ces avantages ont été précisées par la jurisprudence administrative. Pour pouvoir les maintenir, la collectivité ou l'établissement doit établir que ces avantages ont le caractère d'avantage « collectivement acquis » antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, pouvant donc être maintenus sur la base de l'exception instaurée par l'article 11 de cette loi repris par l'article L. 714-11 du CGFP (CAA Paris 8 déc. 2004 n° 01PA00544).

La collectivité verse aux agents permanents de Loudun une prime annuelle de fin d'année dite « prime de Noël » d'un montant de 457,35 €. L'ordonnateur a transmis la délibération du 16 juin 1997 actant le maintien de cette prime mais n'a pas été en mesure de transmettre la délibération l'ayant instituée.

La prime annuelle de fin d'année dite « prime de Noël » ne peut donc être qualifiée d'avantage collectivement acquis antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 dès lors que la commune n'a pas été en mesure de la justifier par une délibération opposable. Il appartient à l'ordonnateur d'y mettre fin.

**Recommandation n° 8.** : mettre le régime indemnitaire (RIFSEEP, IHTS, astreintes, indemnité des régisseurs d'avances et de recettes, prime de Noël) en conformité avec la réglementation applicable – *[non mise en œuvre]*.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que la commune « *prévoit de mettre le régime indemnitaire en conformité avec la réglementation applicable. Ce point fera l'objet d'un dialogue social avec le comité social territorial puis sera soumis au vote du conseil municipal* ».

## 6.5 Le temps de travail

Le temps de travail au sein de la collectivité est régi par une note du 29 janvier 2020 et par le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) du 28 novembre 2001, mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

### 6.5.1 La durée annuelle de travail

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'État, rendu applicable dans la fonction publique territoriale par un décret du 12 juillet 2001, a fixé la durée effective du temps de travail à 35 heures par semaine, soit 1 600 heures annuelles, portées à 1 607 heures depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 par l'effet du décret modificatif du 26 novembre 2004 instaurant la journée de solidarité.

Le protocole d'accord sur l'ARTT de la commune de Loudun, transmis au contrôle de légalité le 10 décembre 2001, prévoit un temps de travail de 1 600 heures annuelles correspondant à la réglementation alors en vigueur, soit 36 heures hebdomadaires et six jours au titre de l'ARTT. Ce protocole n'a pas été mis à jour à la suite de l'instauration de la journée de solidarité.

La collectivité a indiqué oralement à l'équipe de contrôle avoir mis en place la journée de solidarité. Le nombre de jours d'ARTT serait donc passé de six à cinq jours, une note sur le temps de travail devant être mise à jour prochainement.

La mise en œuvre de la journée de solidarité n'étant pas établie, la chambre régionale des comptes ne peut confirmer que la durée légale annuelle de travail fixée à 1 607 heures est respectée. L'ordonnateur a certifié que « *la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures et qu'il est bien retiré à chaque agent une journée de RTT en début d'année* ». Il a ajouté que « *la commune devant engager un travail sur les horaires de travail des agents, ce point sera acté par la même occasion après dialogue social et prise de délibération* ».

### 6.5.2 Les autorisations spéciales d'absence

En matière de temps de travail et selon le principe de parité appliqué dans les dispositions de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique, « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements [...]* ».

Aux termes de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, les agents publics des trois types de fonction publique « *bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. [...]* ». En l'absence de décret d'application fixant les différents motifs d'absence, il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée, dans la limite de ce qui est prévu pour les agents de l'État.

Les autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de Loudun sont recensées dans une note sur les congés du 29 janvier 2020.

**Tableau n° 19 : Comparaison des autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de Loudun avec celles susceptibles d'être accordées aux agents de la fonction publique d'État**

Degré de parenté avec l'agent	Autorisations spéciales d'absence en (jours)	Loudun	Norme pour les agents de l'État	Écart
Agent	Mariage ou pacte civil de solidarité (PACS)	5	5	0
	Déménagement	1	0	1
	Naissance ou adoption d'un enfant	3	3	0
Conjoint	Décès ou maladie très grave dont maladie longue durée	6	3	3
Enfant (de l'agent ou du conjoint)	Mariage	2	0	2
	Décès ou maladie très grave dont maladie longue durée	6	3	3
	Accompagnement à un lieu de cure	2	0	2
Père ou mère de l'agent	Mariage ou PACS	1	0	1
	Décès ou maladie très grave dont maladie longue durée	6	3	3
Grands-parents (y compris par alliance)	Décès	1	0	1
Frères, sœurs	Mariage	1	0	1
	Décès	2	0	2
Beau-père, belle mère	Décès	1	0	1
Beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, cousins germains, neveux, nièces	Mariage ou PACS	1	0	1
	Décès	1	0	1
<b>Total écart</b>				<b>22</b>

Source : note du maire sur les congés du 29 janvier 2020, instruction n° 7 du 23 mars 1950, circulaire FP4-1864 du 9 août 1995

Avec 22 jours supplémentaires par rapport aux autorisations d'absence applicables aux agents de la fonction publique d'État, le régime dont relèvent les agents de Loudun est irrégulier. La chambre régionale des comptes engage l'ordonnateur à le revoir. L'ordonnateur a indiqué que « ce point [ferait] l'objet d'un examen et d'une complétude le cas échéant afin de se conformer à la réglementation ».

## 6.6 Les mises à disposition

### 6.6.1 Les mises à disposition entrantes

La cheffe du service RH a été recrutée par le centre communal d'action sociale (CCAS) le 1<sup>er</sup> octobre 2006 et mise à disposition de la commune sans qu'aucune explication ait été donnée sur les raisons du rattachement de ce poste au CCAS. Cette situation a été régularisée par délibération du 23 mars 2023 qui a transféré le poste du CCAS à la commune.

Sur la période contrôlée, la CCPL a mis à disposition de la commune de Loudun deux agents chargés de mission développement des commerces, contre remboursement, à raison de 14 heures hebdomadaires et un agent responsable du multi-accueil de la commune de Loudun, à raison de 17 heures 30 hebdomadaires.

Concernant les agents contractuels, seuls ceux en contrat à durée indéterminée peuvent être mis à disposition, conformément à l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. L'équipe de contrôle a constaté qu'un des agents mis à disposition était en contrat à durée déterminée (CDD) lors de sa mise à disposition. Même si la responsabilité incombe à la CCPL, la chambre rappelle à l'ordonnateur qu'un agent en CDD ne fait l'objet d'une mise à disposition auprès d'un tiers.

### **6.6.2 Les mises à disposition sortantes**

Une délibération du 14 décembre 2016 a autorisé la mise à disposition de personnel à la CCPL pour l'entretien et la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage à la suite du transfert de la compétence relative à l'accueil des gens du voyage au profit de la CCPL, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Une convention a été signée le 26 octobre 2018 avec une date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Celle-ci prévoit une mise à disposition à raison de 15 heures hebdomadaires, contre le remboursement des salaires et charges sociales par la CCPL à la ville. Si des remboursements ont bien été effectués dès 2017, l'ordonnateur n'a pas transmis de convention de mise à disposition couvrant l'année 2017. La chambre invite l'ordonnateur à signer une convention avant le début de la mise à disposition afin de sécuriser la situation de l'agent, gérer le risque assurantiel et couvrir ses propres responsabilités d'employeur.

Une délibération du 10 février 2016 a autorisé la signature d'une convention entre la ville de Loudun et son budget annexe « cinéma Cornay » pour permettre le remboursement par le budget annexe cinéma des salaires des deux agents mis à disposition par le budget principal. La convention signée le 16 février 2016 est reconduite tacitement chaque année. Durant l'année 2021 marquée par la crise sanitaire et des périodes de fermeture du cinéma, le budget annexe a remboursé au budget principal seulement 40 % des rémunérations et charges sociales. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à assurer la transparence des charges calculées pour la refacturation de ces mises à disposition.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Liste des compétences de la CCPL .....	54
Annexe n° 3. Bases, taux et produits fiscaux .....	57
Annexe n° 4. Détail des ressources institutionnelles de 2017 à 2022 .....	58

**Annexe n° 1. Glossaire**

ANCT :	agence nationale de la cohésion des territoires
ARTT :	accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail
AP/CP :	autorisation de programme/crédit de paiement
BRGM :	bureau de recherches géologiques et minières
CA :	compte administratif
CAA :	cour administrative d'appel
CCAS :	centre communal d'action sociale
CCPL :	communauté de communes du Pays-Loudunais
CGCT :	code des collectivités territoriales
CIA :	complément indemnitaire annuel
CLECT :	commission d'évaluation des charges transférées
CSA :	comité social d'administration
DGCL :	direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur)
DGFIP :	direction générale des finances publiques
DGS :	directeur ou directrice général(e) des services
DICRIM :	document d'information communal sur les risques majeurs
DOB :	débat sur les orientations budgétaires
DSP :	délégation de service public
EBF :	excédent brut de fonctionnement
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
ETPT :	équivalent temps plein travaillé (unité de décompte des effectifs pondéré de la quotité de temps de travail des agents et de leur période d'activité sur l'année).
GEMAPI :	gestion des milieu aquatiques et prévention des inondations
IHTS :	indemnité horaire pour travaux supplémentaires
Insee :	institut national de la statistique et des études économiques
JO :	journal officiel
LAEP :	lieu d'accueil enfants-parents

Loi NOTRé :	loi n °2015-991 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015
Loi MAPTAM :	loi n °2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014
NBI :	nouvelle bonification indiciaire
PACS :	pacte civil de solidarité
PER :	plan d'exposition au risque
PPRN :	plan de prévention des risques naturels
PCS :	plan communal de sauvegarde
RATP :	régie autonome des transports parisiens
RIFSEEP :	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB :	rapport sur les orientations budgétaires
RPE :	relais petite enfance
SCoT :	schéma de cohérence territoriale
SDAGE :	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDIS :	service départemental d'incendie et de secours
SFACT ou service facturier :	centre unique de traitement et de paiement des factures piloté par le comptable public
SNCF :	société nationale des chemins de fer français
SRADDET :	schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCE :	schéma régional de cohérence écologique
TER :	transport express régional
TVA :	taxe sur la valeur ajoutée

## Annexe n° 2. Liste des compétences de la CCPL

### - Compétences obligatoires

#### → Aménagement de l'espace

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ; zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.

#### → Développement économique et touristique

- actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ;
- création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- politique locale du commerce et soutien des activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- promotion touristique dont la création et gestion d'un office du tourisme (article L. 134-1 du code du tourisme).

#### → Aire d'accueil des gens du voyage

Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

#### → Déchets

Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

#### → GEMAPI

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

### - Compétences optionnelles

#### → Protection et mise en valeur de l'environnement

Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

#### → Politique du logement et du cadre de vie

Politique du logement et du cadre de vie pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

#### → Équipements scolaires, sportifs et culturels

Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire se limite aux piscines et à l'espace culturel « La Grange » (commune de Randon).

→ **Politique de la ville**

Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville (ce n'est pas le cas de Loudun).

- Compétences facultatives→ **Aménagement numérique**

Établissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques prévus au I de l'article L. 1425-1 du CGCT.

→ **Démographie médicale**

Construction, entretien et gestion de maisons de santé pluridisciplinaires.

→ **Construction, entretien et gestion d'équipements touristiques**

- construction, entretien et gestion des équipements touristiques suivants : maison de pays (commune de Chalais), maison de l'Acadie (commune de La Chaussée), site de Beaumont (commune de Monts-sur-Guesnes) ;
- conception et balisage de circuits pour l'information et l'éducation en matière d'environnement et de patrimoine local (dont le sentier découverte du Pé de Jojo pour la commune de Loudun).

→ **Actions touristiques**

- animation territoriale dont l'objet est de soutenir et accompagner les manifestations à caractère touristique dépassant manifestement l'intérêt communal ;
- actions d'aide et d'accompagnement des porteurs de projets touristiques dans leurs démarches de création, d'implantation et de promotion (signalisation et signalétique, dépliants, catalogues...) ;
- mise en place de plans intercommunaux de mise en valeur du patrimoine local par le biais d'un schéma de signalétique, d'expositions, d'élaboration d'ouvrage et de documents ou encore par la mise en place de manifestations ou d'animations sur le thème du patrimoine.

→ **Actions culturelles et vie associative**

- mise en place et coordination d'un réseau de bibliothèques et de médiathèques sur l'ensemble du territoire ;
- soutien à l'organisation de manifestations culturelles et sportives en complément des actions éventuelles de communes.

→ **Scolaire et périscolaire**

- soutien aux activités scolaires et périscolaires dans les communes de moins de 3 500 habitants.
- prise en charge du personnel ayant fonction des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et des fournitures pour écoles maternelles publiques et les écoles maternelles sous contrat d'association ;

- organisation et gestion des accueils périscolaires pour les écoles maternelles et élémentaires publiques et sous contrat d'association à l'exclusion du mercredi après-midi ;
- mise en place, gestion et coordination des nouvelles activités périscolaires (NAP) pour les écoles maternelles et primaires.
  - Transport
- transport des enfants des écoles maternelles et élémentaires vers les établissements scolaires sur tout le territoire loudunais en tant qu'autorité organisatrice de second rang (AO2) en délégation de l'autorité compétente ;
- transport des enfants des écoles maternelles et élémentaires sur tout site organisant des activités d'intérêt communautaire sur le territoire ;
- prise en charge du personnel accompagnant dans les transports scolaires.
  - **Petite enfance et soutien à la parentalité**
    - création ou aménagement, entretien, gestion et animation des relais d'assistantes maternelles (RAM) ;
    - création ou aménagement, entretien, gestion et animation des lieux d'accueil Enfants – Parents (LAEP).

## Annexe n° 3. Bases, taux et produits fiscaux

Bases nettes imposées au profit de la commune en €	2017	2018	2019	2020	2021
Taxe d'habitation	6 915 000	7 035 000	7 143 000	7 121 000	693 000
+ Foncier bâti	7 191 000	7 334 000	7 590 000	7 688 000	7 325 000
+ Foncier non bâti	176 000	177 000	176 000	179 000	180 000
= Bases nettes totales imposées	14 282 000	14 546 000	14 909 000	14 988 000	8 198 000
Bases nettes totales imposées par hab.	2034	2063	2108	2114	1156
Moy. nationale de la strate par hab.	2 603	2 652	2 712	2 755	1 415
Écart avec la moyenne	- 569	- 589	- 604	- 641	- 259

Taux des taxes	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de la taxe d'habitation	24,92%	25,17%	25,17%	25,17%	25,17%
Moy. nationale de la strate	15,13%	15,21%	15,29%	15,22%	15,57%
Taux de la taxe sur le foncier bâti	19,71%	19,91%	19,91%	19,91%	38,28%
Moy. nationale de la strate	20,85%	20,88%	20,96%	20,88%	39,10%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	46,33%	46,79%	46,79%	46,79%	47,73%
Moy. nationale de la strate	52,44%	52,84%	52,45%	52,19%	52,31%

Produit des impôts locaux perçus par la commune	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxe d'habitation	1 723 000 €	1 771 000 €	1 798 000 €	1 792 000 €	175 000 €	171 000 €
+ Foncier bâti	1 417 000 €	1 460 000 €	1 509 000 €	1 528 000 €	3 466 000 €	3 644 000 €
+ Foncier non bâti	82 000 €	83 000 €	82 000 €	84 000 €	86 000 €	90 000 €
= Produit total des impôts locaux	3 222 000 €	3 314 000 €	3 389 000 €	3 404 000 €	3 727 000 €	3 905 000 €

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion et les données de la direction générale des finances publiques (<https://www.impots.gouv.fr/>)

## Annexe n° 4. Détail des ressources institutionnelles de 2017 à 2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	1 347 084	1 388 881	1 417 545	1 451 775	1 485 536	1 497 189	2,1%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	823 626	809 078	801 566	797 124	791 172	786 711	-0,9%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	523 458	579 803	615 979	654 651	694 364	710 478	6,3%
Autres dotations	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	0	0	0	
FCTVA	0	0	0	0	0	42 421	
Participations	480 655	609 091	542 837	624 479	581 375	637 711	5,8%
<i>Dont État</i>	15 154	28 289	23 756	22 562	34 092	38 663	20,6%
<i>Dont régions</i>	11 929	20 250	1 500	56 732	81 007	6 427	-11,6%
<i>Dont départements</i>	17 444	21 694	45 306	32 616	18 413	22 015	4,8%
<i>Dont communes</i>	0	7 134	0	0	0	7 050	
<i>Dont groupements</i>	4 300	6 650	13 450	10 050	6 350	10 000	18,4%
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres</i>	431 828	525 075	458 825	502 518	441 514	553 555	5,1%
Autres attributions et participations	460 906	535 007	535 042	540 195	393 436	410 065	-2,3%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	441 843	526 229	521 343	528 065	381 306	395 435	-2,2%
<i>Dont autres</i>	19 063	8 778	13 699	12 130	12 130	14 630	-5,2%
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>2 288 645</b>	<b>2 532 979</b>	<b>2 495 424</b>	<b>2 616 449</b>	<b>2 460 347</b>	<b>2 587 385</b>	<b>2,5%</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Chambre régionale  
des comptes

Nouvelle-Aquitaine



**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

**3, place des Grands-Hommes**

**CS 30059**

**33064 BORDEAUX CEDEX**

**[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)**

Accusé de réception en préfecture  
086-218601375-20240131-2024-2-1-DE  
Date de télétransmission : 08/02/2024  
Date de réception préfecture : 08/02/2024