

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE
BELLERIVE-SUR-ALLIER**

(Département de l'Allier)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 janvier 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA GOUVERNANCE	7
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	7
1.2 Le régime de délégations.....	8
1.2.1 Les délégations de fonction.....	8
1.2.2 Les délégations de signature	9
1.3 L’attribution des indemnités de fonctions aux élus.....	9
1.4 L’organisation communale.....	11
1.4.1 L’organisation de l’administration communale	11
1.4.2 L’attribution des subventions aux organismes tiers	12
1.5 Les relations avec l’intercommunalité	13
1.5.1 Les transferts de compétences.....	13
1.5.2 La mutualisation des services.....	14
1.5.3 Les impacts financiers.....	15
1.6 Les frais de mission et les frais de réception et de restauration	16
1.6.1 Les frais de mission des élus.....	16
1.6.2 Les frais de réception et de restauration.....	17
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	18
2.1 L’organisation et les axes de développement de la fonction ressources humaines.....	18
2.2 Les effectifs et la masse salariale	19
2.2.1 Des effectifs difficiles à appréhender.....	19
2.2.2 Des charges de personnel importantes mais maîtrisées	21
2.3 Le temps de travail	22
2.3.1 Le régime de temps de travail	22
2.3.2 Les heures supplémentaires et les astreintes	22
2.4 Le régime indemnitaire	25
2.4.1 La mise en œuvre du RIFSEEP.....	25
2.4.2 La mise en place d’une prime Covid exceptionnelle en 2020.....	26
2.5 Le collaborateur de cabinet	27
2.6 Le recrutement sur le poste de directeur général des services	28
2.7 Les avantages en nature.....	29
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	29
3.1 L’organisation générale de la fonction achats.....	29
3.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils.....	31
3.3 Le contrôle des marchés publics	32

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	33
4.1 L'organisation de la fonction	33
4.2 La qualité de l'information financière.....	33
4.2.1 Le budget de la commune	33
4.2.2 Le calendrier budgétaire.....	34
4.2.3 La publicité des données financières.....	36
4.2.4 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	36
4.2.5 Les restes à réaliser	37
4.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes.....	39
4.2.7 La gestion budgétaire pluriannuelle	39
4.3 La fiabilité des comptes.....	40
4.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement.....	40
4.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	43
4.3.3 Les provisions	44
4.3.4 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits.....	45
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	46
5.1 La formation de l'autofinancement	46
5.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion.....	46
5.1.2 La capacité d'autofinancement.....	49
5.2 Le financement des investissements.....	51
5.3 L'analyse bilantielle	52
5.3.1 L'endettement.....	52
5.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	53
5.4 La prospective et la programmation des investissements	53
ANNEXES	56

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bellerive-sur-Allier pour les exercices 2018 et suivants.

Située dans le sud-est du département de l'Allier, sur la rive gauche de la rivière de l'Allier et voisine de la commune de Vichy, Bellerive-sur-Allier compte 8 741 habitants. Elle est membre de la communauté d'agglomération de Vichy Communauté. Elle se caractérise par une population relativement âgée, la proportion des personnes de plus de 60 ans étant très supérieure aux moyennes départementale et nationale, et légèrement plus riche comparée à l'ensemble du département.

Carte 1 : Situation de la commune de Bellerive-sur-Allier



Source : //www.geoportail.gouv.fr

Une gestion globalement satisfaisante

La gestion de la commune s'appuie sur une mutualisation poussée des services avec l'agglomération, ce qui lui permet de gagner en compétence. Le résultat en est une gestion globalement satisfaisante.

La gestion des ressources humaines s'appuie sur le travail récent entrepris sur les lignes directrices de gestion et sur le recrutement récent d'un chargé de mission pour le suivi des effectifs et de la masse salariale. Cependant, la connaissance des emplois et des effectifs se révèle encore très lacunaire, alors même que le pilotage de la masse salariale présente un enjeu d'importance pour les finances communales, et l'information fournie au conseil municipal est peu accessible quant à son contenu et largement incohérente selon les sources. En termes de qualité de gestion, pour pouvoir continuer à verser légalement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, la commune doit se doter d'un système de contrôle automatisé du temps de travail et déterminer la liste précise des emplois éligibles à la réalisation d'heures supplémentaires.

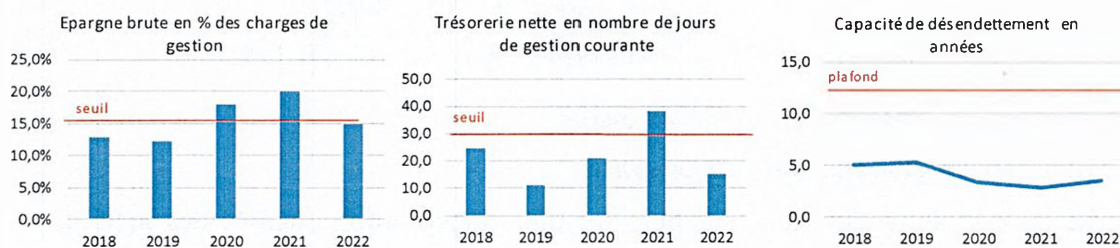
La gestion de la commande publique est globalement maîtrisée, même si l'absence de procédure expose la commune à des risques juridiques.

La qualité de la gestion budgétaire et comptable est globalement satisfaisante, les opérations et les actes de gestion étant dans l'ensemble bien maîtrisés. La commune doit néanmoins enrichir son site internet, pour y faire figurer les informations requises réglementairement. Elle doit aussi mettre en place un inventaire physique de ses biens meubles et immeubles, pour l'appuyer dans ses choix de gestion, et fiabiliser le suivi de son patrimoine de concert avec le comptable public. Elle doit surtout améliorer la comptabilité d'engagement, qui ne permet pas en l'état de contrôler le respect au jour le jour des autorisations budgétaires votées ni d'assurer la capacité de la commune à honorer les engagements de dépenses.

Une situation financière équilibrée, mais présentant des points de fragilité

Le dynamisme du produit fiscal de la commune, qui représente près des trois quarts des recettes, n'est pour l'essentiel dû qu'à la revalorisation annuelle des valeurs locatives et à celui des droits de mutation à titre onéreux, par nature volatiles, l'exécutif en place ayant pris l'engagement de ne pas augmenter les taux d'imposition durant le mandat en cours. Avec de faibles marges de manœuvre en recettes, la contrainte pèse surtout sur les charges de gestion qui sont restées maîtrisées sur la période contrôlée, mais sur lesquelles la commune dispose désormais de peu de leviers d'action. Le faible niveau des investissements en 2020 et 2021 a permis de reconstituer le fonds de roulement et de poursuivre le désendettement de la commune. Mais, en 2022, la hausse du coût de l'énergie et les dépenses exceptionnelles occasionnées par les intempéries de grêle du mois de juin ont affecté l'autofinancement, et par voie de conséquence le fonds de roulement et la trésorerie qui ont été fortement sollicités et affichent fin 2022 des niveaux particulièrement bas.

Principaux indicateurs financiers



La commune souhaite engager trois nouveaux projets d'investissements pour 8,2 M€. Pour financer de tels projets, la commune envisage de recourir à l'endettement puisqu'elle a renoncé à augmenter les impôts. Sa situation financière reste fragile et doit l'amener à rester prudente.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Fiabiliser les données relatives aux emplois et aux effectifs, et améliorer l'information dispensée au conseil municipal, notamment dans les annexes aux documents budgétaires.

Recommandation n° 2. : Préciser par délibération la liste des emplois dont les missions peuvent donner lieu à réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 3. : Assurer la régularité du versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires par la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 4. : Publier sur le site internet de la commune les informations budgétaires et financières prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. : Formaliser les règles de tenue de la comptabilité d'engagement et veiller à son respect par l'ensemble des agents impliqués dans l'exécution de la dépense.

Recommandation n° 6. : Tenir et assurer la mise à jour d'un inventaire physique des biens meubles et immeubles.

Recommandation n° 7. : Achever l'actualisation du suivi du patrimoine, puis se rapprocher du comptable public en vue de la mise en concordance de l'état de l'actif.

INTRODUCTION

Située dans le sud-est du département de l'Allier, sur la rive gauche de la rivière Allier, la commune de Bellerive-sur-Allier est limitrophe de la ville de Vichy et appartient à la communauté d'agglomération Vichy Communauté.

Au dernier recensement de 2019, sa population était de 8 741 habitants¹ : elle est la troisième commune la plus peuplée de la communauté d'agglomération, après Vichy et Cusset, et la septième du département de l'Allier. La superficie de la commune est de 18,97 km², avec une densité de population de 460,8 habitants au km² en 2019. L'unité urbaine² de Vichy comporte treize communes d'une population agglomérée de quelques 65 057 habitants en 2019.

La population de la commune de Bellerive-sur-Allier est relativement âgée, avec une proportion de personnes de plus de 60 ans atteignant 41,6 % en 2019, bien supérieure aux moyennes nationale et départementale de respectivement 26,1 % et 27,8 %. De 2013 à 2019, le taux de mortalité a été deux fois supérieur au taux de natalité. Le solde positif des migrations, légèrement supérieur au solde naturel négatif, a cependant permis une légère croissance de la population.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation, qui s'élevait en 2019 à 22 710 €, était supérieure à celles relevées pour l'ensemble du département et la France métropolitaine, de respectivement 20 990 € et 22 040 €. Les pensions, retraites et rentes constituaient 43,2 % des revenus disponibles pour l'année 2020.

Le taux de pauvreté³ de la population de la commune, de 15 % en 2020, est proche des niveaux affichés pour le département de l'Allier (15,3 %) et la France métropolitaine (14,6 %).

En 2019, le taux de chômage⁴ de la population de 15 à 64 ans était de 10,7 % à Bellerive-sur-Allier, alors que le taux départemental s'élevait à 10 % et le taux national à 9,6 %. En ce qui concerne la population active occupée, les trois quarts des actifs de 15 ans ou plus, ayant un emploi et résidant dans la commune, travaillaient en 2019 dans une commune autre que la commune de résidence, 83,2 % étant salariés. L'industrie représentait en 2017 quelque 16,3 % des emplois du bassin de Vichy, avec un tissu industriel diversifié : métallurgie ; industries alimentaires ; fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ; industrie chimique.

Labellisée commune touristique, Bellerive-sur-Allier mise sur une offre touristique, culturelle, patrimoniale et sportive variée. Elle compte trois hôtels, deux campings et une

¹ Toutes les données démographiques et économiques indiquées dans ce paragraphe ont été produites par l'INSEE et sont consultables sur son site internet.

² Les unités urbaines sont construites en France métropolitaine et dans les DOM d'après la définition suivante : une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

³ En France, le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population.

⁴ Sont retenus ici les taux de chômage au sens du recensement. La population active regroupe à la fois les personnes ayant un emploi et les chômeurs.

résidence de tourisme, d'une capacité d'hébergement⁵ totale de 25,4 % en 2021 (contre 8,5 % requis pour prétendre à la labellisation).

Elle dispose d'un budget de l'ordre de 11 M€ et emploie une centaine d'agents.

Tableau 1 : Principales données financières au 31 décembre 2022

Recettes de fonctionnement	7 933 204 €	Recettes d'investissement	2 437 460 €
Dépenses de fonctionnement	7 722 744 €	Dépenses d'investissement	3 027 114 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>3 808 594 €</i>		
Résultat de fonctionnement	710 460 €	Effectifs (pourvus)	95,9 ETP

Source : *Compte de gestion et compte administratif 2022 (budget principal)*

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Le conseil municipal est composé de 29 conseillers.

Le nouveau conseil s'est trouvé élu au complet dès le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020. L'installation du conseil municipal et l'élection du maire, François Sennepin, ont eu lieu le 26 mai 2020, dans les délais prescrits à l'article 19 de la loi d'urgence sanitaire n° 2020-290 du 23 mars 2020, selon les conditions d'application posées par le décret du 14 mai 2020⁶. Sous la présidence du maire, le conseil municipal a élu sept adjoints lors de la même séance d'installation.

Antérieurement, à la suite de la démission du maire élu en 2014, Jérôme Joannet, le conseil municipal a désigné le 22 novembre 2018 comme maire François Sennepin, et procédé à l'élection de sept adjoints, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans le respect des exigences de l'article L. 2121-8 du même code, le conseil municipal a régulièrement adopté son règlement intérieur dans les six mois ayant suivi son installation, par délibérations des 26 mars 2019 et 30 juin 2020.

Le conseil municipal s'est réuni cinq à sept fois l'an durant la période de contrôle, respectant l'obligation posée à l'article L. 2121-7 du CGCT d'une réunion, à minima, une fois par trimestre.

⁵ Définie par l'article R.133-33 du code du tourisme, elle est obtenue en rapportant le nombre de lits, déterminés en fonction des types d'hébergement touristique (hôtels, résidences de tourisme, campings, résidences secondaires...), à la population de commune.

⁶ Le décret du 14 mai 2020 a fixé au 18 mai 2020 la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales ; l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 disposait que le premier conseil municipal se tenait de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après cette date d'entrée en fonction.

À l'exception des débats et des annexes, les délibérations ainsi que l'ordre du jour des séances du conseil municipal sont retranscrites dans les procès-verbaux mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

1.2 Le régime de délégations

1.2.1 Les délégations de fonction

À la suite de l'élection du maire, par délibération du 26 mai 2020, le conseil municipal lui a délégué pour la durée du mandat, une grande partie des compétences énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT, venant en sus de celles qu'il exerce de droit au nom de la commune (article L. 2122-21) et au nom de l'État (articles L. 2122-27 et suivants). Le lendemain, le maire a délégué par arrêtés une partie de ses fonctions à plusieurs adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à différents membres du conseil municipal, par référence aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT. Il avait été procédé de même antérieurement, par délibération du 22 novembre 2018 et arrêtés du 23 novembre 2018, et délibération du 14 avril 2016 afférente au début de l'année 2018 (s'agissant des délégations consenties par le conseil municipal au maire).

Si les matières déléguées au maire entrent bien dans la liste des matières déléguables, la chambre constate que la délégation du conseil municipal autorisant le maire à fixer les tarifs des droits de voirie et de stationnement, à procéder à la réalisation d'emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget (s'agissant de la seule délégation de 2020), ou encore à exercer le droit de préemption défini à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, ne fixent aucune limite au champ des pouvoirs délégués. Pourtant, l'article L. 2122-22 du CGCT dispose que ces actes ne peuvent être délégués au maire que « *dans les limites déterminées par le conseil municipal* ». De l'avis de la chambre, de telles délégations sont bien trop générales et d'exercice insuffisamment encadré ; il convient donc que le conseil municipal en pose les limites.

Au vu des procès-verbaux des réunions de conseils, il apparaît que le maire rend compte lors de chaque réunion du conseil municipal des décisions prises en application des délégations reçues.

Le contrôle a par ailleurs révélé que les arrêtés de délégation de fonctions aux adjoints et aux conseillers municipaux, intervenus en 2018 et 2020, précisaient bien l'étendue et les limites des fonctions déléguées, permettant ainsi au maire d'exercer utilement sa surveillance.

Enfin, les maires s'étant succédé durant la période sous revue ont délégué à différents agents communaux, titulaires occupant un emploi permanent, tout ou partie des fonctions qui leur sont dévolues en tant qu'officier d'état civil, conformément aux dispositions de l'article R. 2122-10 du CGCT.

1.2.2 Les délégations de signature

En complément du dispositif de délégation de fonctions, les maires successifs ont délégué au directeur général des services, ainsi qu'aux responsables du service des élections la signature en vue d'établir les listes électorales en application de l'article L. 2122-19 du CGCT. Ils ont également consenti délégation de signature à plusieurs agents communaux pour la cotation et l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations du conseil municipal en application des dispositions de l'article R. 2122-8 du CGCT.

En matière d'achats, une note de service datant du 15 mars 2012 et fréquemment actualisée depuis lors (dernièrement le 12 septembre 2022), signée par le directeur général des services, récapitule les agents de la commune autorisés à signer les bons de commande⁷ ; elle fait état aussi du rôle du maire et des adjoints, et précise pour chaque catégorie définie un montant plafond.

Or la chambre relève en l'espèce que si le maire a bien reçu délégation de compétence du conseil municipal pour l'exécution des marchés et accords-cadres, il n'a en revanche pas délégué formellement sa signature pour les bons de commande. Les agents, intervenant sur la base de la note de service modifiée de 2012, signent en conséquence les bons de commande sans fondement juridique. La chambre invite l'ordonnateur à corriger l'irrégularité présente, étant précisé que les dispositions en vigueur ne prévoient pas que le maire puisse déléguer au cas d'espèce sa signature à un fonctionnaire municipal. En effet, en application de l'article L. 2122-23 du CGCT (et sauf disposition contraire y faisant explicitement exception dans la délibération portant délégation du conseil municipal au maire), les décisions prises en ces matières peuvent être signées par les seuls élus bénéficiaires d'une délégation de compétence, telle que prévue par l'article L. 2122-18 du CGCT. Stricto sensu, la délégation de signature, prévue par l'article L. 2122-19 du CGCT au profit des fonctionnaires territoriaux, n'est applicable de droit qu'aux champs de compétence propres du maire.

1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

Les indemnités maximales attribuables aux maires et adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT. Elles résultent de l'application au traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique de taux plafonds qui sont fonction du nombre d'habitants de la commune. Pour une commune de l'importance de Bellerive-sur-Allier, ces taux sont de 55 % pour le maire et de 22 % pour les adjoints. La somme des indemnités maximales ainsi calculées détermine le niveau de l'enveloppe indemnitaire globale.

Le III de l'article L. 2123-24-1 du CGCT prévoit la possibilité d'attribuer une indemnité aux conseillers municipaux ayant reçu une délégation de fonctions de la part du maire, sans pouvoir conduire à un dépassement de l'enveloppe indemnitaire globale. Par ailleurs, en vertu du II de ce même article, les simples conseillers dans les communes de moins de 100 000 habitants peuvent percevoir une indemnité au titre de leurs fonctions, au maximum égale à 6 %

⁷ Selon l'article R. 2162-13 du code de la commande publique, les bons de commande sont des documents écrits adressés aux titulaires de l'accord-cadre qui précisent celles des prestations, décrites dans l'accord-cadre, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité.

de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique et dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale.

Les indemnités de fonction du maire, mais également des adjoints et des conseillers municipaux, peuvent en outre être majorées, au-delà de l'enveloppe, de 15 % pour les élus des communes sièges du bureau centralisateur du canton et de 25 % pour les communes de plus de 5 000 habitants classées stations de tourisme au sens de l'article L. 133-13 du code du tourisme (cf. articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT). Ces deux majorations sont cumulables.

Enfin, dans un souci de transparence, la loi a prévu que toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal.

Durant la période de contrôle, le conseil municipal a, par délibérations des 18 décembre 2018 et 26 mai 2020, fixé les taux des indemnités du maire, des sept adjoints et des conseillers municipaux ayant reçu délégation, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale (cf. annexe 2).

La chambre relève que :

- la délibération de référence du 18 décembre 2018 n'était pas accompagnée du tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal, en contravention avec l'article L. 2123-20-1 du CGCT. la dernière délibération du 26 mai 2020 comporte en revanche un tableau récapitulatif annexé ;
- l'application de majorations aux indemnités de fonction n'a pas fait l'objet d'un vote distinct, au mépris de l'article L. 2123-22 du CGCT⁸.

La chambre constate surtout que la délibération du 18 décembre 2018 a institué une majoration de 25 % au titre du critère de « commune touristique », sans base juridique, tout autant d'ailleurs que la précédente du 4 juin 2015 en vigueur au début de la période sous revue. Il n'a pas été justifié durant le contrôle d'éléments permettant d'asseoir juridiquement cette majoration ; au surplus, la délibération de Vichy Communauté du 24 juin 2018, emportant création de la société publique locale Vichy Destinations, précise, en mention des considérants de motivation, que Vichy est la seule station classée de tourisme parmi les 39 communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Il apparaît donc, au vu des délibérations et décisions administratives rendues publiques, que c'est sans fondement légal que les indemnités versées aux élus ont été majorées de 25 % jusqu'au terme du précédent mandat, en 2020.

Par ailleurs, par l'effet de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (codifié à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant

⁸ Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale et, dans un second temps, se prononce sur les majorations.

l'examen du budget. Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021. La commune de Bellerive-sur-Allier a respecté cette obligation.

1.4 L'organisation communale

1.4.1 L'organisation de l'administration communale

L'organisation des services de la commune de Bellerive-sur-Allier s'articule aujourd'hui autour de trois directions, directement rattachées au directeur général des services :

- une direction des services à la population, mobilisant 58 agents, couvrant les domaines de l'état civil, de la culture, de la médiathèque, de l'éducation, de la propreté des bâtiments publics et du service des sports. Le service le plus important est celui de l'éducation (37 agents), qui gère quatre écoles et emploie une part de personnel mis à disposition par l'intercommunalité pour les tâches d'animation. Il est à noter que le service de la propreté des bâtiments publics comporte un pôle de remplaçants, constitué de six agents ;
- une direction des services techniques, mobilisant 34 agents. Outre l'instruction des demandes de permis de construire, cette direction assure également le gardiennage du cimetière, le suivi de l'utilisation de l'outillage, les petits travaux de voirie et le petit entretien des 40 véhicules en régie. Elle comprend par ailleurs un service environnement-espaces verts-propreté urbaine-mobilier urbain, le plus important en termes d'effectifs. Le service d'ingénierie pour l'entretien des routes, des réseaux et des vingt bâtiments, et la gestion des projets de développement durable⁹ fait le lien avec les services communs portés par la communauté d'agglomération, le syndicat départemental de l'énergie et les entreprises externes pour l'entretien des routes et des réseaux ;
- une direction des animations et manifestations diverses, mobilisant 12 agents, en charge de la communication extérieure, l'événementiel et la logistique, ainsi que des relations avec les associations.

Sont également rattachés au directeur général des services le service de police municipale (3 agents), le centre communal d'action sociale (CCAS, 2 agents) et le service Facil'Eco (1 agent), qui accompagne les commerçants dans le développement de leurs activités et propose aux entreprises une offre foncière adaptée.

La commune de Bellerive-sur-Allier est au nombre des communes faisant appel aux services communs de l'intercommunalité (cf. infra 1.5) ; son délégué à la protection des données est un agent des services communs des systèmes d'information.

La chambre souligne que le centre communal d'action sociale ne peut relever administrativement de l'autorité, ès qualité, du directeur général des services de la commune. En effet, le CCAS est en droit un établissement public administratif communal, doté d'une

⁹ Ces projets couvrent l'installation de panneaux photo-voltaïques sur les bâtiments communaux, la gestion de l'eau, l'agriculture en ville.

personnalité juridique distincte de la commune (cf. article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles). Il dispose à ce titre d'une assemblée délibérante particulière, en l'occurrence un conseil d'administration, ainsi que d'un budget autonome, de biens et de personnels propres. Le principe d'autonomie des personnes morales publiques n'interdit cependant pas le déploiement de dispositifs de mutualisation de moyens et de services entre commune et CCAS, dûment formalisés et s'inscrivant dans le cadre légal de référence en vigueur.

La chambre note enfin qu'au vu d'un organigramme des services municipaux, daté du 1^{er} juillet 2019, les services de la communication et le service Facil'Eco ressortaient comme directement rattachés au directeur de cabinet. Or, un directeur de cabinet ne saurait diriger des services municipaux. En effet, les membres du cabinet d'un exécutif territorial ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations* » de la collectivité concernée (CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris). Il s'ensuit que le rattachement de services au cabinet conduit à étendre le périmètre du cabinet au-delà des seuls « *emplois d'essence politique impliquant une position hors de la hiérarchie administrative de la collectivité considérée* »¹⁰. En conséquence, dans le cas où un tel lien de subordination subsisterait entre services administratifs et cabinet du maire, il conviendrait d'y mettre fin sans délai, en sorte d'assurer la neutralité des services publics municipaux concernés.

1.4.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers

La charte de la vie associative bellerivoise de 2020-2023, approuvée lors du conseil municipal du 22 septembre 2020, précise les critères d'attribution des subventions de base et de fonctionnement accordées par la commune de Bellerive-sur-Allier aux associations implantées sur son territoire. Elle détaille en particulier les procédures de demandes de subventions et d'examen de celles-ci. Chaque année, lors de la réunion consacrée au vote du budget primitif, le conseil municipal adopte une délibération ad hoc relative à l'octroi des subventions aux associations. Sur la période contrôlée, l'enveloppe annuelle de subventions allouées a avoisiné 260 000 €. La commune conclut dans certains cas des conventions de financement, y compris lorsque le montant annuel de la subvention est inférieur à la somme de 23 000 €¹¹, d'une durée en principe annuelle, pouvant être portée à trois ans si le projet de l'association est d'envergure.

Le bénéficiaire privé d'une subvention publique est tenu de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité¹². Ces obligations sont rappelées dans la charte de la vie associative qui précise en outre que « *si l'examen du compte de résultat du dernier exercice révèle que l'association n'a pas réalisé les projets pour lesquels elle aurait bénéficié de subventions, la ville se réserve la possibilité de demander la restitution de ces subventions ou de la déduire de la subvention de fonctionnement de l'année suivante* ». La commune vérifie chaque année que les associations qui ont reçu des subventions ont respecté

¹⁰ Exposé des motifs de la proposition de loi sénatoriale n° 412 du juillet 2004 visant à préciser le statut des collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

¹¹ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de cet article 10, article 1.

¹² Article L. 1611-4 du CGCT.

les conditions d'octroi de ces aides publiques.

Pour autant, si la commune s'attache à attribuer en transparence ses subventions, à conventionner avec certaines associations bénéficiaires même pour des montants en deçà de 23 000 €, et à présenter un compte administratif rendant compte de manière exhaustive des subventions accordées, il apparaît qu'elle ne met pas en ligne les données essentielles des conventions afférentes aux subventions, allouées aux organismes de droit privé, ainsi que l'exige le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 applicable aux conventions conclues depuis le 1^{er} août 2017.

1.5 Les relations avec l'intercommunalité

1.5.1 Les transferts de compétences

La commune de Bellerive-sur-Allier appartient à la communauté d'agglomération de Vichy Communauté, première intercommunalité du département par le nombre d'habitants, créée par arrêté préfectoral du 5 décembre 2016¹³. Elle y est représentée par six élus, sur un total de soixante-dix-sept. François Sennepin, maire de Bellerive-sur-Allier, est par ailleurs vice-président chargé de l'enseignement supérieur et du pôle métropolitain de l'intercommunalité.

La communauté d'agglomération de Vichy Communauté exerce les compétences obligatoires prévues par la loi en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage, de collecte, de traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés, de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et de gestion de l'eau et de l'assainissement.

Outre ces compétences obligatoires, les nouveaux statuts, adoptés par délibération du 28 septembre 2017, ont aligné les compétences optionnelles (notion supprimée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité ») et facultatives sur le niveau le plus élevé d'intégration existant auprès de la précédente communauté d'agglomération de Vichy Val d'Allier. Les transferts de la zone d'activité économique de Monzière, de la compétence de promotion du tourisme et de l'école municipale de musique de Bellerive-sur-Allier sont ainsi intervenus le 1^{er} janvier 2017 ; et la compétence de gestion de l'eau plus tardivement, le 1^{er} janvier 2020¹⁴.

¹³ Vichy Communauté a été créée le 1^{er} janvier 2017, à l'occasion de la fusion de Vichy Val d'Allier avec la communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise, et compte aujourd'hui 39 communes.

¹⁴ Le II de l'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a modifié les dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT et attribué à titre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020 les compétences « eau » et « assainissement » à l'ensemble des communautés d'agglomération. Jusqu'au 31 décembre 2019, la commune de Bellerive-sur-Allier était membre du SIVOM de la vallée du Sichon qui assurait la distribution de l'eau potable à ses habitants.

1.5.2 La mutualisation des services

Hors du strict champ des compétences transférées, l'intercommunalité de Vichy a créé plusieurs services communs¹⁵ à partir de 2015. La commune de Bellerive-sur-Allier a adhéré à sept d'entre eux dès l'origine :

- autorisation du droit des sols ;
- ressources humaines ;
- finances ;
- marchés publics - achats ;
- systèmes d'information ;
- conseil juridique, assurance, patrimoine ;
- archives.

Leurs modalités d'organisation, d'intervention, de fonctionnement et de financement sont fixées par conventions signées entre la commune et l'EPCI.

Dernièrement, en 2019, la communauté d'agglomération de Vichy a institué un nouveau service commun de santé et de prévention des risques professionnels au profit des agents gérés par le service commun des ressources humaines, soit les agents de Vichy Communauté, de Vichy, de Cusset, de Bellerive-sur-Allier. Elle a conclu une convention avec le centre hospitalier de Vichy, qui met à disposition dans ce cadre une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels de la santé et de la prévention.

Enfin, en 2020, les services communs « Espaces Verts » et « Sports », créés entre la commune de Vichy et la communauté d'agglomération de Vichy, ont été étendus à Bellerive-sur-Allier, pour l'entretien du complexe sportif de la Boucle des Isles.

Conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les conventions portant sur les services communs énoncent les conditions de mises à disposition des biens matériels, la situation des agents transférés ainsi que les conditions financières de mise en œuvre des services.

La contribution de Bellerive-sur-Allier au financement des services communs a été fixée, hormis pour le service « autorisation du droit des sols », sur la base de la masse salariale des agents transférés à la communauté d'agglomération de Vichy lors de la création de chaque service. Pour l'autorisation du droit des sols, elle est calculée en fonction du coût pondéré du service par acte et du volume moyen pondéré des actes instruits par la commune sur la période 2008-2013. Les contributions de la commune au titre des services communs s'imputent sur son attribution de compensation.

La création des services communs a été réalisée dans des conditions financières très favorables pour les communes adhérentes ; cette situation, préjudiciable pour la communauté

¹⁵ L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit qu'« *En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État [...]* ». Ce même article prévoit que « [...] *Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents [...]* ».

d'agglomération, a été soulignée dans le bilan du premier schéma de mutualisation. De fait, les incidences sur les attributions de compensation sont calculées au regard de la seule masse salariale, sans prise en compte des autres dépenses de fonctionnement courantes et d'investissement ; au surplus le montant de la masse salariale ne fait par ailleurs l'objet d'aucune réévaluation annuelle. Enfin, une réfaction à hauteur de 8 % du montant de cette dernière est déduite au titre des services gracieux rendus aux autres communes de l'agglomération par les trois communes ayant transféré leur personnel.

Pour corriger le déséquilibre entre communes et intercommunalité, conformément aux préconisations du nouveau schéma de mutualisation couvrant la période 2022-2026, les nouvelles conventions signées en 2021 (portant effet au 1^{er} janvier 2022) prévoient un rééquilibrage du calcul de l'attribution de compensation au profit de l'intercommunalité. Désormais, les montants imputables sur l'attribution de compensation des communes intègrent le montant total de la masse salariale sur une année, ce montant étant réévalué annuellement pour tenir compte des évolutions enregistrées sur ce poste de dépenses. L'impact de ces nouvelles dispositions sur l'attribution de compensation de Bellerive-sur-Allier s'est établi à 35 921€ en 2022.

Après plus de sept années de fonctionnement des services communs, les responsables de la commune de Bellerive-sur-Allier en dressent un bilan positif, considérant qu'ils bénéficient d'une plus grande professionnalisation des équipes tout en ayant préservé une relation de proximité forte avec la population communale.

Par ailleurs, à côté des mécanismes de mutualisation de services, est également pratiquée la mise à disposition individuelle d'agents. Prévues à l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹⁶, pour une durée maximale de trois ans renouvelable, la mise à disposition permet le partage de ressources humaines, notamment lorsque l'agent ne peut être occupé à temps plein par une seule collectivité. A titre d'exemple, le service de l'éducation de la commune de Bellerive-sur-Allier, qui gère quatre écoles, emploie treize agents mis à disposition par l'intercommunalité pour les tâches d'animation.

1.5.3 Les impacts financiers

L'attribution de compensation constitue un élément essentiel des relations financières entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres. Elle est déterminée dans les conditions définies à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans le respect du principe de neutralité budgétaire¹⁷.

Pour les communes membres d'un EPCI, l'attribution de compensation peut être positive ou négative selon que les produits de la fiscalité économique abandonnés au profit de l'EPCI excèdent ou non les chargées transférées : dans le premier cas l'EPCI est redevable, alors que c'est la commune dans le second cas.

¹⁶ Abrogé par l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 à compter du 1^{er} mars 2022 et codifié aux articles L. 512-6 et suivants du code général de la fonction publique.

¹⁷ Elle constitue une dépense obligatoire pour le redevable, dont le montant est en principe égal au montant des impositions transférées par la commune, diminué des charges transférées à l'EPCI.

Le montant des attributions de compensation doit être actualisé lors de chaque transfert de compétence. La mission d'actualisation est confiée à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), dont les conclusions doivent être validées par délibérations des organes délibérants. Dans ce cadre, lors du transfert de la compétence de distribution d'eau potable à l'intercommunalité de Vichy, le rapport de la CLECT a été adopté par le conseil municipal de Bellerive-sur-Allier lors de la séance du 24 septembre 2019.

Le montant de l'attribution de compensation de Bellerive-sur-Allier a été dernièrement révisé en 2020, à l'occasion du transfert de la compétence de gestion de l'eau potable ; il a été dernièrement ajusté en 2022 pour tenir compte des nouvelles conventions afférentes aux services communs. Son montant s'établit depuis cette date à - 155 308 €.

La commune de Bellerive-sur-Allier s'est clairement inscrite dès l'origine, depuis 2015, dans la démarche de mutualisation des services dans le double souci de la garantie de la qualité du service rendu et de la recherche d'économies d'échelle, tout en assurant le développement des compétences et expertises ainsi que des perspectives d'évolutions professionnelles.

1.6 Les frais de mission et les frais de réception et de restauration

1.6.1 Les frais de mission des élus

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

Les dépenses de déplacement exposées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Depuis la loi du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité », elles sont remboursées selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune, sur présentation d'un état de frais, et après délibération du conseil municipal¹⁸.

Au cours de la période sous revue, le conseil municipal de Bellerive-sur-Allier a été appelé à délibérer à plusieurs reprises sur les conditions et modalités de remboursement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents communaux et des élus en France et à l'étranger, dans le respect des plafonds réglementaires de référence.

Lors du contrôle des défraiements, du reste d'un montant contenu, les pièces requises (ordres de mission et factures acquittées) ont été régulièrement produites en justificatif des dépenses. Le remboursement des débours est effectué après vérification du respect des plafonds. Le contrôle a cependant révélé que plusieurs frais de mission des élus avaient été enregistrés, à

¹⁸ Article L. 2123-18 du CGCT.

tort, au compte 6256 réservé aux remboursements de frais des agents communaux plutôt qu'au compte 6532 dédié aux élus.

Tableau 2 : Frais de mission et de représentation

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6532 Frais de mission des élus	183	1 825	1 061	99	133
6536 Frais de représentation	0	0	0	0	0

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Le contrôle a également porté sur les frais de mission des agents ; aucune anomalie justifiant une observation particulière n'a été décelée dans ce cadre.

1.6.2 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 14 en vigueur durant la période de contrôle, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales doivent être imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » et les frais de réception organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies au compte 6257. Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet¹⁹. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

Si les frais de réception et de restauration de la commune de Bellerive-sur-Allier atteignent de faibles montants, le contrôle a montré que les justificatifs des frais de réception n'indiquent pas systématiquement l'objet ni la liste des participants, ne permettant ainsi pas d'apprécier et de s'assurer de l'intérêt public local de la dépense en toute circonstance.

Tableau 3 : Frais de réception et de restauration

En €	2018	2019*	2020	2021
6232 Fêtes et cérémonies	2 178	2 552	13 349	953
6257 Frais de réception	44 344	39 120	11 938	15 196

Source : Comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de la commune de Bellerive-sur-Allier s'inscrit dans le cadre juridique applicable : le conseil municipal se réunit régulièrement ; ses décisions et les ordres du jour des réunions sont accessibles à tous ; les frais de mission et de réception, qui représentent de faibles montants, sont contrôlés ; les relations avec les associations subventionnées sont claires et transparentes, tout comme celles entretenues avec l'EPCI de rattachement. Quelques anomalies ont été toutefois décelées : elles concernent principalement les délégations de

¹⁹ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

compétence consenties par le conseil municipal au maire, qui devraient être encadrées conformément aux dispositions légales de référence, ou encore le rattachement irrégulier du CCAS à la hiérarchie de l'administration communale.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation et les axes de développement de la fonction ressources humaines

En 2016, la communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier et les communes de Vichy, Cusset et Bellerive-sur-Allier ont mis en place le service commun « Ressources humaines », reconduit dans le schéma de mutualisation couvrant la période de 2022-2026. Le service dispose aujourd'hui d'un effectif de 31 agents ; il assume les missions suivantes :

- la gestion intégrale des rémunérations, carrières et retraites ;
- le suivi des effectifs et de la masse salariale, le recrutement, la mobilité, la formation et le développement des compétences dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et d'une rationalisation des dépenses ;
- la gestion de l'organisation et des conditions de travail ;
- la gestion de la politique sociale ;
- l'organisation et le suivi des instances paritaires ;
- la promotion et le déploiement de la politique de santé, sécurité, conditions de travail.

Chacune des quatre collectivités adhérentes dispose d'un directeur des ressources humaines délégué, dédié au sein du service commun. D'après l'estimation des services administratifs de Bellerive, 4 emplois en équivalent temps plein (ETP) du service commun œuvrent en 2022 au bénéfice de la commune. Un chargé de mission, affecté au suivi des effectifs et au pilotage de la masse salariale, a été récemment recruté.

Les quatre collectivités employeuses se sont accordées sur des lignes directrices de gestion communes, comportant de grandes orientations de politique des ressources humaines à l'horizon de 2026 marquées par la volonté de développer une politique partagée. Les lignes directrices affichent en particulier l'objectif d'harmoniser les politiques sociales et salariales à l'échelle du territoire, et de déployer une politique de mobilité commune entre les quatre entités. En illustration de cette volonté de convergence, la commune a produit deux documents exposant de manière détaillée la procédure de recrutement des fonctionnaires et des contractuels de droit public appliquée par les quatre employeurs.

En termes de respect des obligations légales, la commune de Bellerive-sur-Allier a régulièrement produit un rapport sur l'état de la collectivité au moins tous les deux ans²⁰, jusqu'au 31 décembre 2020, et veille à élaborer depuis lors chaque année le rapport social unique substitué aux bilans sociaux antérieurs²¹.

L'examen par la chambre de dossiers individuels d'agents a montré que les dossiers étaient bien tenus ; il n'a pas fait apparaître d'anomalies dans la gestion du personnel fonctionnaire et contractuel, tant au regard des conditions de recrutement qu'en matière de gestion des carrières des fonctionnaires, ou de renouvellement des contrats d'embauche. Les services ont indiqué souhaiter engager la dématérialisation des dossiers des agents, démarche qu'encourage la chambre par la voie d'un plan d'actions approprié élaboré par référence aux facultés ouvertes par la réglementation en vigueur²².

2.2 Les effectifs et la masse salariale

2.2.1 Des effectifs difficiles à appréhender

Faute de cohérence entre les différentes informations disponibles, ou transmises par la commune dans le cadre du contrôle, l'évolution des effectifs durant la période sous revue est difficile à retracer et à apprécier.

Les états du personnel annexés aux comptes administratifs ne sont pas concordants avec les éléments communiqués par les services sur demande de la chambre, quant à l'évolution des effectifs et des emplois pourvus, ni avec les données figurant dans les tableaux annexés aux délibérations prises par le conseil municipal chaque année, au terme du troisième trimestre, pour mise à jour du tableau des effectifs, pas plus qu'avec les éléments communiqués à l'occasion des débats d'orientations budgétaires (DOB), ainsi que le montrent les tableaux 4 et 5 ci-après.

À titre d'illustration, l'information mentionnée dans les annexes obligatoires du compte administratif fait état de variations importantes du nombre des emplois budgétaires (notamment + 15,69 entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020), nullement corroborées par les délibérations du conseil municipal intervenues durant la même période.

Il a été également observé que ces mêmes annexes font référence, pour une grande partie des agents identifiés comme occupant des emplois non permanents, à un fondement juridique correspondant précisément à des contrats sur emploi permanent.

Les tableaux d'emplois communiqués au conseil municipal ne font par ailleurs pas apparaître clairement si les emplois ouverts sont à temps complet ou non complet, et selon

²⁰ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs puis, à compter du 1^{er} mars 2022, articles L. 231-1 à L. 231-4 du code général de la fonction publique.

²¹ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 06 août 2019, codifié à l'article L. 231-1 du Code général de la fonction publique.

²² Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique, explicité par l'arrêté du 21 décembre 2012 relatif à la composition du dossier individuel des agents publics géré sur support électronique.

quelle quotité, ou s'ils sont pourvus par des agents titulaires ou des agents contractuels ; il n'est pas plus indiqué si les informations portées se rapportent aux effectifs physiques ou aux emplois équivalents temps plein (ETP) ; la partie relative aux agents contractuels ne permet pas d'identifier aisément s'ils occupent des emplois permanents ou non permanents.

Tableau 4 : Emplois permanents ouverts par délibérations du conseil municipal

	01/12//2018	01/09/2019	01/09/2020	01/10/2021	01/10/2022
<i>Titulaires</i>	74	67	73	63	85
<i>Contractuels</i>	11	17	13	19	4
Emplois pourvus en effectifs physiques	85	84	86	82	89
Emplois pourvus en ETP	83,6	83	85	80,7	86,55
Nombre de postes ouverts	102	103	105	107	109

Source : délibérations de la commune de Bellerive-sur-Allier, retraitement CRC

Tableau 5 : Emplois budgétaires créés et emplois pourvus (emplois permanents), renseignés au compte administratif et présentés dans le cadre du DOB

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Emplois budgétaires, au 31/12 (CA annuel)</i>	90,25	87,36	103,05	103,55	95,90
<i>Emplois pourvus, au 31/12 en ETP (CA annuel)</i>	90,25	87,36	83,1	82,8	95,9
<i>Effectifs sur emplois permanents au 31/12 (ROB 2022 et 2023)</i>	91	99	101	95	101

Source : comptes administratifs annuels et ROB 2022 et 2023 de la commune de Bellerive-sur-Allier

La chambre relève au surplus qu'aucune délibération relative aux emplois non permanents n'a été prise sur la période sous revue : il apparaît que ces recrutements se fondent sur une délibération du 9 octobre 2014, autorisant de façon très générale le maire à recruter des agents contractuels pour faire face à des accroissements temporaires ou saisonniers d'activité.

Le maire en fonctions a indiqué, en réponse à la chambre, qu'une nouvelle délibération sera soumise au conseil municipal au cours du premier semestre 2024, précisant l'autorisation donnée au maire de recourir, au besoin, à des agents contractuels afin de faire face à ces besoins temporaires.

Au total, il n'a pas été possible pour la chambre d'analyser de façon fiable l'évolution des emplois et des effectifs. Il apparaît que les éléments disponibles, établis par la commune, ne permettent donc pas aux conseillers municipaux et plus largement aux citoyens d'avoir une information claire en la matière.

La chambre recommande en conséquence à la collectivité de fiabiliser les données relatives aux emplois et aux effectifs, et d'améliorer l'information fournie au conseil municipal afin d'éclairer pleinement les décisions qui lui sont soumises en la matière.

L'ordonnateur a indiqué qu'un nouveau tableau des emplois, prenant en compte les observations de la chambre, sera présenté en conseil municipal.

2.2.2 Des charges de personnel importantes mais maîtrisées

Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à disposition d'autres entités, ont très peu augmenté entre 2018 et 2022, du fait de la faible variation des effectifs rémunérés. Cependant elles représentaient de l'ordre de 60 % des charges de gestion courante en 2019, pour un poids relatif moyen de 52 % relevé pour la strate²³. Une telle part apparaît d'autant plus importante que plusieurs fonctions et missions sont assurées par les services communs de l'intercommunalité.

Trois agents de la commune sont mis à la disposition du centre communal d'action sociale. Ces mises à disposition prennent appui sur des conventions et donnent lieu à refacturation au bénéfice de la commune. La commune de Bellerive-sur-Allier profite par ailleurs de mises à disposition d'agents de la communauté d'agglomération de Vichy, au titre des activités d'animation durant les temps périscolaires (13 agents).

Tableau 6 : Charges de personnel (en milliers d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de personnel	3 737	3 775	3 659	3 680	3 809
<i>Dont remboursement de personnel mis à disposition (mad)</i>	<i>144</i>	<i>142</i>	<i>149</i>	<i>126</i>	<i>131</i>
Charges de personnel nettes des remboursements pour mad	3 593	3 633	3 510	3 554	3 677
<i>Charges de personnel / charges de gestion courante (en %)</i>	<i>62</i>	<i>61,1</i>	<i>63,7</i>	<i>61,8</i>	<i>58,8</i>
<i>Charges de personnel nettes des remboursements pour mad / charges de gestion (en %)</i>	<i>59,6</i>	<i>58,8</i>	<i>61,1</i>	<i>59,7</i>	<i>56,7</i>

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Recommandation n° 1. : Fiabiliser les données relatives aux emplois et aux effectifs, et améliorer l'information dispensée au conseil municipal, notamment dans les annexes aux documents budgétaires.

²³ Part des charges de personnel sur les dépenses de fonctionnement pour les communes de 100 à 349 agents (Edition 2019 des indicateurs pour le pilotage des ressources humaines, FNCDG).

2.3 Le temps de travail

2.3.1 Le régime de temps de travail

En application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, la durée légale du travail des fonctionnaires territoriaux à temps complet a été fixée à 35 heures par semaine. Puis, par l'effet de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, ayant instauré pour les salariés (secteur public et privé) une contribution équivalente à une journée de travail, la durée annuelle du temps de travail s'établit à 1 607 heures par an dans la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales pouvaient toutefois décider de conserver un régime de travail plus favorable, s'il avait été institué avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, sur décision expresse de l'organe délibérant. L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a mis un terme à cette faculté de dérogation, imposant aux collectivités concernées de se conformer à la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures à partir du 1^{er} janvier 2022.

La durée annuelle du temps de travail pratiquée par la commune de Bellerive-sur-Allier jusqu'au 31 décembre 2021 était déterminée par l'effet d'un protocole d'accord signé le 6 décembre 2001, et entré en application le 1^{er} janvier 2002. Selon ce protocole, l'obligation annuelle de service était de 1 570 heures, puis de 1 577 heures à la suite de la mise en place de la journée de solidarité.

Par délibération en date du 28 septembre 2021, la collectivité a mis un terme à son régime dérogatoire et procédé à l'alignement de la durée de travail annuelle sur la durée légale de 1 607 heures pour un agent à temps complet, avec effet au 1^{er} janvier 2022. Les conditions de mise en œuvre de la durée annuelle du temps de travail, pratiquée par la commune de Bellerive-sur-Allier à compter de janvier 2022, sont précisées au sein d'un règlement intérieur.

La commune a également arrêté, par délibération, son régime d'autorisations spéciales d'absence, autorisations qui permettent à un agent de s'absenter pour différents motifs sans avoir recours aux congés annuels. Le régime de la commune de Bellerive est plus favorable que celui consenti aux agents de l'État, avec des motifs d'absences supplémentaires et des durées plus longues (cf. annexe 3).

2.3.2 Les heures supplémentaires et les astreintes

2.3.2.1 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires correspondent aux heures effectuées à la demande du chef de service, en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et doivent donner lieu, par priorité, à repos

compensateur ou à défaut à indemnisation²⁴. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, le versement d'indemnités est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail, sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que les sites comportant un effectif inférieur à dix agents, auxquels cas un décompte déclaratif est admis à condition qu'il soit contrôlable. L'indemnisation des heures supplémentaires est également conditionnée à la détermination, par l'assemblée délibérante, de la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires²⁵. Le décret de janvier 2022 limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Le régime des heures supplémentaires de la commune de Bellerive-sur-Allier a été défini par une annexe de la délibération du 18 décembre 2018, relative à la mise en place du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions et des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), puis actualisé par une récente délibération du 22 septembre 2022 relative aux modalités de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Aucune de ces délibérations ne précise la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires. Au surplus, la commune n'a pas implanté de système de contrôle automatisé du temps de travail, dispositif pourtant obligatoire pour permettre légalement l'indemnisation des heures supplémentaires accomplies.

La chambre recommande en conséquence à la commune de se mettre en conformité, sur ces deux points, avec la réglementation en vigueur.

Sur le premier point, l'ordonnateur a précisé, en réponse à la chambre, qu'une délibération précisant les emplois susceptibles de donner lieu à l'exécution d'heures supplémentaires sera soumise au conseil municipal au cours du premier semestre 2024. Sur le second point, il a indiqué qu'aucun système de contrôle automatisé ne sera mis en place, eu égard à son coût, mais que la commune restera attentive aux heures supplémentaires réalisées. La chambre note que, quel que soit le niveau d'attention qui y sera porté, l'indemnisation des heures supplémentaires ne peut intervenir légalement sans le déploiement d'un dispositif automatisé de contrôle des horaires.

Le régime des heures supplémentaires procédant de la délibération du 22 septembre 2022 ouvre droit soit à repos compensateur, soit à indemnisation, dans la limite d'un contingent mensuel de 25 heures. Les heures supplémentaires ne sont rémunérées qu'à raison de l'exécution de certaines missions définies dans le règlement intérieur.

La chambre a procédé à une extraction des données, à partir des fichiers de la paye, pour apprécier le nombre et le montant des indemnisations d'heures supplémentaires ainsi que les agents concernés. Il en résulte que, durant la période sous revue, la commune s'est acquittée chaque année d'IHTS, représentant en 2022 jusqu'à 1 208 heures pour un montant de 21 086 €, et concernant 55 agents. Les volumes d'heures indemnisées les plus importants s'observent dans les services de la propreté des bâtiments publics, de l'éducation et de l'événementiel/logistique. Si le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a reculé de 2019

²⁴ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

²⁵ Décret du 20 janvier 2016 puis décret du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

à 2020, il a fortement augmenté depuis lors sous l'effet, selon la commune, de la reprise des animations et des manifestations après le desserrement des contraintes sanitaires.

Tableau 7 : Évolution des heures supplémentaires rémunérées

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018 / 2022
<i>Payées (en nombre d'heures)</i>	821	426	545	888	1 205	+ 46,8 %
<i>Payées (en €)</i>	14 753	8 286	9 441	14 841	21 086	+ 42,9 %

Source : Fichiers de paye

Les services communaux n'ont pas été en mesure de préciser, ni de justifier du volume des heures supplémentaires ayant donné lieu à récupération qu'à compter du 1^{er} janvier 2023 ; antérieurement, les données auraient été collectées exclusivement sur support papier sans donner lieu à analyse ni exploitation. Le niveau de connaissance et le suivi des heures supplémentaires accomplies, récupérées comme indemnisées, devraient donc se trouver nettement améliorés à compter de 2023.

2.3.2.2 Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

Le régime des astreintes, applicable depuis le 1^{er} janvier 2019, a été institué par une délibération du 18 décembre 2018, le règlement intérieur en définit les conditions d'organisation matérielle. L'annexe 1 de la délibération recense les services susceptibles d'organiser des mesures d'astreinte, ainsi que les emplois concernés. Il en ressort cependant une définition des emplois visés des plus larges en ce qu'elle englobe tous les emplois de la collectivité à l'exception de ceux du cabinet du maire. Dans les faits, les cas d'astreintes observés dans la collectivité à partir des lignes de paie sur la période 2018-2022 (qui ne concernent donc pas les astreintes ayant fait l'objet d'un repos compensateur) concernent, à titre principal, les services de la communication extérieure et l'événementiel-logistique, le centre communal d'action sociale, et le collaborateur de cabinet ainsi que, de façon très marginale, les services techniques.

La chambre observe que la définition des emplois concernés par les astreintes, telle qu'adoptée par la commune, est excessivement large. Au surplus, elle intègre les emplois du CCAS, pour lequel la chambre rappelle qu'il constitue un établissement public administratif communal, doté d'une personnalité juridique distincte de la commune et administré par un conseil d'administration.

Des manquements ont par ailleurs été relevés dans la mise en œuvre du cadre défini par les délibérations du conseil municipal. En effet, alors que la délibération précitée n'inclut pas l'emploi de collaborateur de cabinet au nombre des emplois concernés par les astreintes, celui-ci a pourtant bénéficié d'indemnisation d'astreinte à plusieurs reprises au cours des années 2019 et 2020.

Le contrôle de la chambre s'est également attaché à s'assurer que les agents ayant bénéficié du régime d'astreinte ne se trouvaient pas dans des situations d'incompatibilité ; aucune anomalie n'a été observée.

Recommandation n° 2. : Préciser par délibération la liste des emplois dont les missions peuvent donner lieu à réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 3. : Assurer la régularité du versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires par la mise en place d'un système de contrôle automatisé du temps de travail.

2.4 Le régime indemnitaire

2.4.1 La mise en œuvre du RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir antérieurement octroyées aux agents de la fonction publique.

Ce nouveau régime indemnitaire comporte légalement deux fractions :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

En application des dispositions de l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique (CGFP)²⁶, les collectivités territoriales sont tenues de mettre en place les deux composantes du RIFSEEP pour chacun de leurs cadres d'emplois, dès lors qu'elles ont été instituées pour les différents corps de référence de la fonction publique de l'État²⁷.

²⁶ Article L. 714-5 du CGFP : « Les régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service. Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État ». Dispositions anciennement énoncées à l'article 88 de la loi modifiée du 26 janvier 1984.

²⁷ Principe confirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 : « En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces

Par délibération du 18 décembre 2018, la commune de Bellerive-sur-Allier a redéfini le régime indemnitaire applicable à ses agents, et décidé de la mise en place du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2019. Le régime indemnitaire a ensuite été élargi à de nouveaux bénéficiaires, par une délibération du 15 décembre 2020, en sorte d'intégrer les dispositions du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale²⁸.

En vue de se conformer aux observations formulées sur cette délibération du 15 décembre 2020 par la sous-préfecture de Vichy, dans le cadre du contrôle de légalité, quant aux modalités de versement du CIA et au maintien du régime indemnitaire en cas d'absence des agents bénéficiaires, une nouvelle délibération a été adoptée le 15 décembre 2022, corrigeant les irrégularités identifiées et emportant modification du régime indemnitaire. L'annexe n° 1 de cette dernière délibération traite des deux parts du RIFSEEP, l'IFSE et le CIA, en détermine les catégories de bénéficiaires, en précise les modalités d'attribution, et en fixe les montants pouvant être attribués aux agents, en fonction du cadre d'emplois et du groupe de fonctions d'appartenance (trois groupes pour chacune des trois catégories, A, B et C).

Bien que demeurant exclus du cadre légal du RIFSEEP, les délibérations précitées du 18 décembre 2018 et du 15 décembre 2020 avaient institué une indemnité spéciale de fonctions, ainsi qu'un montant de CIA au bénéfice des agents de police municipale. L'irrégularité du versement du CIA à cette catégorie d'agents ayant été relevée par les services de l'État en charge du contrôle de légalité, la commune a adopté une ultime délibération le 15 décembre 2022 pour y mettre un terme, emportant modification du régime indemnitaire des policiers municipaux.

2.4.2 La mise en place d'une prime Covid exceptionnelle en 2020

L'article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, précisé par un décret d'application en date du 14 mai 2020²⁹, a autorisé les collectivités territoriales à allouer en 2020 une prime exceptionnelle aux fonctionnaires et aux agents contractuels de droit public, ayant été particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire consécutif à l'épidémie de Covid-19. Pour en bénéficier, l'exercice de fonctions en raison des sujétions exceptionnelles, auxquelles l'agent avait été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services, devait avoir conduit à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé. Les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle, dont le montant légal ne pouvait dépasser 1 000 €, devaient être définies par délibération de l'organe délibérant.

éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément ».

²⁸ Ce décret actualise les équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale pour la définition des régimes indemnitaires servis aux agents territoriaux. Il permet aux cadres d'emplois non encore éligibles au RIFSEEP de pouvoir en bénéficier.

²⁹ Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Par délibération du 15 décembre 2020, prise en application de ces dispositions, la commune de Bellerive-sur-Allier a institué une prime exceptionnelle au bénéfice des agents fonctionnaires, ainsi que des agents contractuels, particulièrement mobilisés pour assurer la continuité des services publics dans le contexte épidémique. La délibération a dressé une liste, non exhaustive, de métiers ayant vocation à bénéficier de la prime exceptionnelle et une liste, également non exhaustive, des services concernés.

La délibération de décembre 2020 a également précisé les modalités de calcul de la prime, en déterminant pour les agents de terrain d'une part, et pour les agents ayant travaillé dans le cadre de la continuité du service public et ceux ayant participé à une cellule spécifique dédiée à l'information et à l'assistance à la population d'autre part, des montants attribués par jour de présence, ainsi que des montants totaux plafonnés. Selon les termes de la délibération du 15 décembre 2020, le bénéfice du versement de la prime était ouvert sans exclusive, y compris aux agents contractuels de la commune de droit privé, remplissant les conditions d'octroi posées. Pour autant, dans les faits, aucune prime n'a été versée à des agents contractuels de droit privé de la collectivité, dans le respect donc du cadre légal posé par la loi du 25 avril 2020 et son décret d'application du 14 mai 2020.

Au total, 71 agents de la commune ont bénéficié de la prime exceptionnelle, dont l'enveloppe financière totale a atteint 17 835 €.

2.5 Le collaborateur de cabinet

L'autorité territoriale peut former un cabinet dans les conditions fixées par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifié aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique, et le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ce décret définit notamment les modalités de recrutement, limite le nombre de collaborateurs de cabinet en fonction de la taille de la collectivité, et plafonne leur rémunération. Il en résulte en particulier que les emplois budgétaires sont créés par l'organe délibérant, qui arrête également le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet et le montant des crédits dédiés. Les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin, au plus tard, en même temps que le mandat de l'autorité territoriale ayant procédé au recrutement.

La population de la commune de Bellerive-sur-Allier comptant moins de 20 000 habitants, le nombre de collaborateurs de cabinet est limité à un.

Le conseil municipal a, à l'occasion de chaque renouvellement de l'exécutif, décidé de la création d'un poste de collaborateur de cabinet.

De fait, durant la période sous revue, un agent a occupé ces fonctions jusqu'au 30 juin 2020. Le contrôle de la situation d'emploi, ainsi que des modalités de rémunération du collaborateur de cabinet de 2018 à 2020, n'a pas révélé d'anomalies au regard du cadre légal de référence.

2.6 Le recrutement sur le poste de directeur général des services

Sur la période sous revue, le poste de directeur général des services (DGS) a été occupé par :

- un agent contractuel recruté sur le grade d'ingénieur territorial, du 1^{er} juillet 2017 au 31 mai 2020 par conclusion de plusieurs contrats successifs ;
- un agent contractuel, précédemment collaborateur de cabinet, recruté sur le grade d'attaché territorial à partir du 1^{er} juillet 2020, en concluant dans un premier temps un contrat d'une durée d'un an, annulé et remplacé à la suite d'observations de la sous-préfecture de Vichy³⁰ par un nouveau contrat de recrutement d'une durée de trois ans.

Les recrutements sur le poste de directeur général des services ont été ainsi opérés par la voie contractuelle. Or, l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, désormais codifié à l'article L. 343-1 du CGFP, n'autorise le recrutement direct d'agents contractuels que pour les postes de DGS de région, de département ou de communes de plus de 80 000 habitants, seuil ramené à 40 000 habitants par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Le recrutement direct d'un contractuel sur l'emploi de DGS n'était donc pas possible pour la commune de Bellerive-sur-Allier dont la population légale n'excédait pas 8 741 habitants au dernier recensement de 2019.

Par ailleurs, le tableau (annuel) des emplois mentionne, au nombre des emplois fonctionnels, le poste de DGS qui est au surplus indiqué comme étant non pourvu, les agents occupant successivement lesdites fonctions apparaissant dans la partie consacrée aux agents contractuels affectés sur un emploi permanent, en l'occurrence emplois d'ingénieur pour le premier puis d'attaché pour le second. La chambre relève l'incohérence de l'information diffusée en la matière. Elle note également que la déclaration de vacance du poste est contradictoire, en ce qu'elle précise qu'il ne s'agit pas d'un emploi fonctionnel tout en mentionnant le caractère fonctionnel de l'emploi dans la description du poste à pourvoir.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige une collectivité territoriale à créer un emploi fonctionnel. En revanche, dès lors qu'un tel emploi est créé, il convient de se conformer au régime légal s'y rapportant. Au cas présent donc, l'occupation de l'emploi de directeur général des services par un agent contractuel est irrégulière, l'emploi fonctionnel de DGS d'une commune de la catégorie de Bellerive-sur-Allier ne pouvant être pourvu que par la voie du détachement d'un fonctionnaire, en application du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

En réponse aux observations de la chambre, le maire de Bellerive-sur-Allier a précisé que le recrutement a été effectué sur un emploi d'attaché territorial et non pas sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services, mais qu'il sera néanmoins proposé au conseil municipal de supprimer l'emploi fonctionnel de DGS. La chambre relève que le contrat fait

³⁰ Adressées au maire le 29 juillet 2020, ces observations soulignaient le problème du chevauchement des dates entre le contrat en tant que collaborateur de cabinet et celui en tant que directeur général des services, précisait que le fondement du contrat portant recrutement du DGS était l'article 3-3-2° et non l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et que la vacance de l'emploi faisait référence au grade d'ingénieur territorial et non à celui d'attaché.

bien référence aux fonctions de DGS et que la suppression de l'emploi fonctionnel ne règle donc pas la situation de l'agent, dès lors que l'intéressé conserve la qualité de contractuel et occupe effectivement les fonctions de DGS.

2.7 Les avantages en nature

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

Le contrôle des conditions et des modalités d'octroi des avantages en nature concédés par la commune de Bellerive-sur-Allier n'a pas révélé d'anomalies de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines est organisée sur la base de la définition récente des lignes directrices de gestion, et du recrutement d'un chargé de mission pour assurer le suivi des effectifs et de la masse salariale.

Le temps de travail, comme le régime indemnitaire sont désormais inscrits dans le cadre juridique applicable, à l'exception cependant de l'indemnisation des heures supplémentaires qui demeure irrégulière dès lors que la commune ne dispose pas d'un système de contrôle automatisé du temps de travail, et n'a pas déterminé la liste des emplois éligibles à la réalisation d'heures supplémentaires.

Le suivi des effectifs présente des lacunes importantes, alors même que le pilotage de la masse salariale est un enjeu d'importance pour les finances communales. Dans ces conditions, la chambre n'a pu reconstituer avec précision, ni analyser avec assurance l'évolution des effectifs, sur la base des données et renseignements communiqués par la collectivité. Ces dernières, présentant des incohérences majeures, ne permettent pas plus aux conseillers municipaux de disposer d'une information pertinente en matière de gestion des ressources humaines, ni à l'exécutif d'assurer le pilotage des emplois et des effectifs.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

3.1 L'organisation générale de la fonction achats

Un service commun des « marchés publics et achats » a été créé au 1er janvier 2016. Il a été déployé en mobilisant les services de la communauté d'agglomération et des communes de Vichy, de Cusset et de Bellerive-sur-Allier. La mise en place du service s'est traduite par

une structuration plus importante des achats, avec un recours accru aux accords-cadres et une plus grande implication dans les groupements de commandes.

Les missions assurées par ce service, telles que détaillées dans les conventions intéressant le déploiement des services communs, couvrent toutes les étapes de la commande publique, qu'il s'agisse de la préparation (aide à la définition du besoin et choix des procédures ; rédaction du dossier de consultation des entreprises), de la passation (publicité ; réception des plis ; organisation des commissions ; analyse des candidatures ; notification) ou encore de l'exécution administrative et financière des marchés publics. Concrètement, le service commun intervient dans toutes les procédures avec publicité et mise en concurrence formelles. Il peut être également sollicité dans les autres cas par les services prescripteurs. Chaque commune dispose d'un référent au sein du service commun. En prolongement de la diffusion d'un guide de procédures auprès des services et agents de l'agglomération de Vichy, un document de même nature doit être élaboré à destination de la commune de Bellerive-sur-Allier.

Avec l'acquisition, en 2020, par les services de l'agglomération d'une application de gestion dématérialisée des marchés publics, la salle des marchés de la commune de Bellerive-sur-Allier est accessible sur la plateforme de Vichy Communauté.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, obligation est faite aux acheteurs publics de publier sur leur profil acheteur les données essentielles de leurs marchés publics³¹ d'un montant supérieur à 40 000 € HT (seuil en vigueur au 1^{er} janvier 2020) et de leurs contrats de concessions³². Les données de la commune de Bellerive-sur-Allier soumises à l'obligation de publication sont bien accessibles.

La couverture des besoins de la commune procède, d'une part, de la mise en œuvre d'accords-cadres conclus pour plusieurs domaines d'achats (vêtements professionnels ; fournitures de bureau et fournitures scolaires ; produits d'entretiens ; mobilier de bureau ; fourniture d'électricité et de gaz naturel...) et d'autre part, de la conclusion de marchés ordinaires de travaux (restructuration de l'école élémentaire Jean-Baptiste Burlot ; rénovation et traitement des charpentes des deux écoles ; aménagement de la route de Gannat ; aménagement des douves du château du Bost ; installation d'un dispositif de vidéo-surveillance...) et de services (assurances de la flotte automobile et de matériel ; dommage aux biens ou responsabilité juridique ; maintenance des chaudières et des feux tricolores ; entretien des alarmes des écoles...). La commune n'a conclu aucun contrat de concession. Durant la période contrôlée, 33 marchés formalisés ont été passés, pour un montant d'un peu plus de 11 M€ ; 17 d'entre eux ont fait l'objet d'un appel d'offres ouvert, pour un total de 8,6 M€, tous concernant la fourniture de gaz et d'électricité³³.

³¹ Articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique et arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique, qui remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017. À noter la publication récente du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 pour l'application de l'article 35 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2022 dite « climat et résilience ».

³² Articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

³³ Source : données essentielles de la commande publique – data.economie.gouv.fr.

3.2 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Selon l'importance du besoin à satisfaire, les règles de la commande publique imposent des modalités plus complètes de publicité et de mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 15 000 € HT jusqu'en 2015, puis à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020³⁴.

Ce principe de seuils assortis de contraintes allant croissant impliquent, pour les acheteurs, de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision³⁵. En particulier, l'acheteur ne peut se soustraire à l'application des procédures réglementaires en scindant artificiellement les commandes, ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Le cadre légal exige en effet de prendre en considération la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés de nature homogène soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Selon les informations communiquées par le service commun de la commande publique dans le cadre de l'instruction, si le logiciel de gestion financière comporte une fonctionnalité de codification des achats par famille homogène, cette fonctionnalité n'est pas utilisée, et il n'est procédé à aucun contrôle spécifique permettant de s'assurer du respect effectif des seuils réglementaires.

Selon les contrôles sur pièces diligentés par la chambre, il apparaît que des dépenses supérieures aux seuils de publicité et de mise en concurrence formalisées ont été réalisées par la commune de Bellerive-sur-Allier, en dehors de toute procédure de marché public, pour la réfection de l'étanchéité et de la toiture d'un bâtiment communal, pour un montant total de 279 k€. Cette intervention est consécutive aux dégâts causés par les intempéries de grêle du mois de juin 2022, et doit être distinguée des mesures de première urgence et de mise en sécurité des biens et des personnes prises immédiatement par la commune. Lors du contrôle, la commune n'a pas été en mesure de produire, a minima, la preuve d'une démarche de mise en concurrence (devis sollicités auprès de plusieurs entreprises).

Si ce manquement apparaît isolé au regard du contrôle par sondage effectué, la chambre appelle la commune à la vigilance, ces achats « *hors marchés formalisés* » constituant une défaillance dans l'organisation de la commande publique et l'exposant à des risques juridiques. L'utilisation d'une codification des familles d'achats assorties d'un dispositif de contrôle, serait de nature à sécuriser le processus d'achats. La mise en place de procédures, actuellement inexistantes, apparaît à tout le moins indispensable pour informer et guider les agents des services dépensiers.

³⁴ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

³⁵ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

3.3 Le contrôle des marchés publics

Les conditions de passation des marchés ont été analysées pour un échantillon de commandes (en annexe 4), déterminé après exploitation de la liste des marchés conclus par la commune durant la période sous revue. Cet échantillon comporte plusieurs marchés parmi les plus importants financièrement, ainsi que différents marchés couvrant l'ensemble du spectre des achats de la commune (maîtrise d'œuvre ; marchés de travaux ; marchés de services).

Lors des contrôles sur place menés les 24 et 25 avril 2023, il a été procédé, pour chacun, des marchés retenus, à l'examen de l'ensemble des pièces relatives à la passation et à l'exécution, soit en particulier : les documents de la consultation ; les avis de publicité ; le procès-verbal de réception des candidatures et des offres ; le rapport d'analyse des offres du marché ; le procès-verbal éventuel de la commission d'appel d'offres ; les courriers de rejet adressés aux candidats évincés ; les courriers d'attribution et de notification du marché ; le rapport de présentation ; l'acte d'engagement signé ; les avenants et les ordres de service passés.

Le contrôle mené par la chambre n'a pas fait apparaître d'anomalies dans l'application des règles en vigueur, que ce soit dans les supports de publicité réglementaires, sur les délais de remise des offres, sur le contenu des analyses et leur conformité aux critères préétablis. La chambre a pu par ailleurs constater que la traçabilité des négociations et des échanges était assurée.

En ce qui concerne l'effectivité de la concurrence, plusieurs candidatures ont été recueillies pour la restauration des douves, ainsi que pour la maîtrise d'œuvre associée. L'article 5 de l'acte d'engagement du marché de restauration des douves, notifié le 4 janvier 2022, prévoyait que : « *En application des articles L. 2122-1 et R. 2122-7 du code de la commande publique, des marchés négociés pourront être passés ultérieurement sous les conditions suivantes : la durée pendant laquelle les nouveaux marchés peuvent être conclus ne peut dépasser 3 ans à compter de la notification du marché initial et le montant total cumulé de l'ensemble des marchés ne pourra dépasser 5 350 000 € HT* ». Ainsi, la commune a pu passer, pour la restauration de l'aile nord des douves, un marché de travaux sans publicité ni mise en concurrence préalables, dans la mesure où il avait pour objet la réalisation de prestations similaires à celles confiées au titulaire du marché précédent, passé après mise en concurrence.

La commune n'a pas connu de litiges, amiables ou contentieux, portés par les entreprises dans le cadre de la procédure de l'attribution de marchés. Un seul contentieux, intéressant l'exécution d'un marché de travaux, est actuellement pendant.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 L'organisation de la fonction

La fonction financière repose en très grande partie sur le service commun des finances de Vichy Communauté, associant les communes de Vichy, Cusset et Bellerive-sur-Allier, créé en 2016.

Les missions assurées par ce service, telles que détaillées dans les conventions intéressant le déploiement des services communs, couvrent la prospective, la préparation et l'exécution budgétaires, la gestion de la dette, de la trésorerie, de la TVA et des régies, le conseil en matière de fiscalité, la vente des matériels réformés, ainsi que la gestion administrative des subventions versées aux associations.

La direction des finances, de la fiscalité et des politiques contractuelles de Vichy Communauté fait partie de la direction générale déléguée aux ressources internes ; elle comprend une vingtaine de personnes, réparties en trois pôles : fonctionnement, investissement et politiques contractuelles. Il est à noter que le pôle des politiques contractuelles a notamment pour objectif de répondre à la volonté de professionnaliser le suivi des financements externes, notamment des subventions. Un référent budgétaire de la direction anime les activités effectuées pour la commune de Bellerive-sur-Allier ; il fait le lien avec les services municipaux. L'ensemble des moyens mobilisés au bénéfice de la commune de Bellerive se monte en 2022, en plus du référent, à quelque 2,5 emplois équivalent temps plein.

Les fonctions de comptable de la commune de Bellerive-sur-Allier sont désormais assumées par le chef du service de gestion comptable de Vichy appartenant à l'administration des finances publiques de l'État, service constitué à la date du 1^{er} janvier 2022.

Peu de procédures ont été élaborées pour la fonction financière ; plusieurs notes régissent cependant les opérations de clôture de gestion et la préparation du budget. La commune de Bellerive-sur-Allier s'est récemment dotée d'un règlement budgétaire et financier, dans la perspective du passage à la nouvelle nomenclature M57.

4.2 La qualité de l'information financière

4.2.1 Le budget de la commune

Le budget de la commune de Bellerive-sur-Allier a compté jusqu'à quatre composantes sur la période de contrôle : le budget principal et trois budgets annexes.

Le budget principal et les budgets annexes relatifs aux « jardins du Bost » et aux « cases du marché » sont tenus selon la nomenclature budgétaire et comptable M14 applicable aux communes de plus de 500 habitants. Le budget annexe afférent aux « pompes funèbres »

appliquait la nomenclature M4, relative aux services publics industriels et commerciaux. Il a été supprimé avec effet au 1^{er} janvier 2021, par suite de la suppression des taxes communales levées sur les opérations funéraires opérée par la loi de finances initiale pour 2021. Il enregistrait de l'ordre de 3 000 à 5 000 € de recettes annuelles.

La commune de Bellerive-sur-Allier a fait le choix d'appliquer la nomenclature M57 dès le 1^{er} janvier 2023, anticipant sa mise en œuvre générale.

Le montant des recettes de fonctionnement de la commune de Bellerive-sur-Allier a atteint quelque 8,1 M€ en 2022 (dernier exercice disponible)³⁶. Le budget principal pesait pour 98 % du total, avec 7,9 M€ de recettes ordinaires. Les volumes financiers des deux budgets annexes étant contenus et de peu d'impact, la situation financière de la commune de Bellerive-sur-Allier le périmètre a été appréciée au regard du seul budget principal.

Tableau 8 : Dépenses et recettes de fonctionnement par budget en 2022

<i>En €</i>	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
Budget principal	7 222 744	7 933 204
Budget annexe « Jardins du Bost »	74 345	160 312
Budget annexe « Cases du marché »	2 001	5 822
Total	7 299 090	8 099 338

Source : Comptes administratifs II-B1 & II-B2 - retraitement CRC

4.2.2 Le calendrier budgétaire

En application des dispositions du code général des collectivités territoriales, le budget primitif (BP) doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, ou le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif (CA) doit, être ordinairement adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend par ailleurs obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif.

Il ressort du tableau ci-dessous que le vote des documents budgétaires est intervenu dans le respect des délais légaux durant la période contrôlée, de même que les débats sur les orientations budgétaires.

Le calendrier budgétaire de la commune de Bellerive-sur-Allier varie peu d'un exercice à l'autre. Le débat d'orientations budgétaires a lieu en février de l'année N ; le vote du budget N comme l'adoption du compte administratif (N-1) interviennent lors de la même réunion du conseil municipal, généralement en mars de l'année N. Ce calendrier permet à la commune de reprendre les résultats de l'exercice précédent dès le budget primitif. Le conseil municipal

³⁶ Les chiffres de ce paragraphe, agrégés, incluent des flux croisés entre les budgets (par exemple, des remboursements de salaires d'agents mis à disposition) qui sont neutralisés pour le reste de l'analyse.

adopte par ailleurs de deux à trois décisions modificatives l'an (une seule en 2020), en sorte d'ajuster les prévisions budgétaires aux besoins et à l'exécution enregistrés en cours d'exercice.

Tableau 9 : Respect du calendrier budgétaire (DOB, BP et CA)

	2018	2019	2020 ³⁷	2021	2022	2023
Date du débat d'orientations budgétaires (DOB)	13 février 2018	7 février 2019	30 juin 2020	9 février 2021	8 février 2022	16 février 2023
Date d'approbation du budget primitif	5 avril 2018	26 mars 2019	30 juin 2020	30 mars 2021	22 mars 2022	23 mars 2023
Délai en jours	51	47	0	49	42	35
Date d'approbation du compte administratif	26 mars 2019	30 juin 2020	30 mars 2021	22 mars 2022	23 mars 2023	

Source : délibérations de la commune

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer :

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

Les rapports d'orientations budgétaires des exercices 2018 et 2019 comportaient une partie rétrospective synthétique, sur les dépenses et recettes de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et l'encours de la dette, ainsi qu'une partie projetant sur l'exercice à venir les mêmes agrégats. Depuis 2020, ils se sont sensiblement enrichis, intégrant des développements tenant compte des dispositions de la loi de finances en ses effets sur la collectivité, les faits marquants de l'exercice écoulé, la stratégie budgétaire, les hypothèses retenues pour l'exercice à venir, une prospective sur cinq ans, ainsi qu'un focus sur l'état de la dette et l'évolution de la masse salariale.

A l'exception des éléments relatifs à la gestion des emplois et des effectifs (cf. supra), les rapports présentés au conseil municipal donnent une information claire et de qualité, qui s'est grandement étoffée durant la période sous revue. Elle permet aux élus d'appréhender correctement le pilotage financier de la collectivité, et de pouvoir débattre en toute connaissance de cause des orientations proposées à leur arbitrage.

³⁷ L'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 prise en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a repoussé les dates limites de vote du BP 2020 et du CA 2019 au 31 juillet 2020 et autorisé la tenue du DOB 2020 lors de la même séance que le vote du BP 2020.

4.2.3 La publicité des données financières

En vue de renforcer le niveau d'information des citoyens et des élus, et de faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit depuis le 1^{er} août 2015 que trois documents d'information financière doivent être mis en ligne, sur le site internet de la collectivité :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, jointe au budget primitif et au compte administratif pour permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ;
- le rapport d'orientations budgétaires ;
- la note explicative de synthèse, adressée avec la convocation des conseillers municipaux, en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif.

Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois suivant l'adoption, par le conseil municipal, de la délibération à laquelle les données se rapportent.

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, la rubrique consacrée au budget est contenue à une présentation synthétique du compte administratif (N-1) et du budget de l'année N. Les informations financières de la commune mises en ligne s'avèrent ainsi incomplètes, les citoyens n'ayant accès ni aux rapports sur les orientations budgétaires ni aux notes de synthèse explicatives afférentes au budget primitif et au compte administratif. La chambre recommande en conséquence à la collectivité de se mettre en conformité avec les obligations légales de publicité, qui participent à la transparence de la gestion communale.

Le maire de Bellerive-sur-Allier a indiqué, en réponse à la chambre, que les documents d'informations financières seront publiés sur le site internet de la commune, conformément à la réglementation en vigueur, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires et du vote du budget 2024.

Recommandation n° 4. : Publier sur le site internet de la commune les informations budgétaires et financières prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

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

Les taux d'exécution budgétaire³⁸ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi ajustée que possible participe aussi de la sincérité budgétaire, et de l'équilibre réel du budget, conformément à la définition de principe posée par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En fonctionnement, entre 2018 et 2022, les taux d'exécution budgétaire ont fluctué en dépenses entre 91 % et 95 % et en recettes entre 101 % et 106 %. Ces taux, satisfaisants, font ressortir une prévision budgétaire de bonne qualité.

³⁸ Rapport entre les sommes effectivement mandatées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

Tableau 10 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

(En € et en %)	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses					
Crédits ouverts	6 885 000	6 880 900	6 770 524	6 752 268	7 197 622
Dépenses mandatées	6 529 358	6 551 491	6 135 297	6 256 948	6 802 744
Taux d'exécution	95 %	95 %	91 %	93 %	95 %
Recettes					
Crédits ouverts	7 267 366	7 754 369	7 337 541	7 547 120	7 733 358
Recettes ayant donné lieu à émission de titres	7 671 948	7 805 846	7 413 655	7 770 182	7 896 248
Taux d'exécution	106 %	101 %	101 %	103 %	102 %

Source : Comptes administratifs - retraitement CRC

En investissement, sur la même période, les taux d'exécution budgétaire ont oscillé en dépenses entre 90 % et 96 % et en recettes entre 91 % et 101 %, soit respectivement 93 % et 96 % en moyenne.

S'ils sont inférieurs à ceux constatés en fonctionnement, ces taux d'exécution budgétaire sont tout à fait satisfaisants, dans la mesure où les opérations d'investissement sont plus délicates à concevoir en leur contenu et à évaluer financièrement, et soumises à bien plus d'aléas d'exécution (notamment en termes de délais) que les opérations courantes.

Tableau 11 : Taux d'exécution du budget d'investissement

(En € et en %)	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses					
Crédits ouverts	4 199 000	3 873 141	3 005 798	3 450 537	4 333 570
Dépenses mandatées + restes à réaliser	3 970 765	3 541 982	2 888 425	3 206 719	3 909 754
Taux d'exécution	95 %	91 %	96 %	93 %	90 %
Recettes					
Crédits ouverts	2 870 267	2 576 836	2 403 801	2 228 960	3 264 016
Recettes ayant donné lieu à émission de titre + restes à réaliser	2 615 503	2 395 172	2 367 715	2 250 964	3 245 505
Taux d'exécution	91 %	93 %	98 %	101 %	99 %

Source : Comptes administratifs, retraitement CRC

4.2.5 Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement³⁹. Les restes à réaliser sont définis réglementairement comme des dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés), et recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts)⁴⁰ avant la clôture de l'exercice. Les restes à réaliser participent à la détermination des résultats de l'exercice. Ils sont pris en considération pour apprécier le besoin de financement de la section d'investissement à la clôture de l'exercice, ainsi que la part de l'excédent de fonctionnement

³⁹ Article L. 2342-2 du CGCT.

⁴⁰ Article R. 2311-11 du CGCT.

devant être prioritairement affectée à sa couverture. Ils donnent lieu à l'inscription de crédits de report sans vote au budget de l'exercice suivant.

Tableau 12 : Restes à réaliser en milliers d'euros et en %

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)</i>	1 011	602	452	1 037	1 017
<i>Total dépenses réelles d'investissement</i>	2 960	2 940	2 436	2 170	2 893
<i>RAR / dépenses d'investissement</i>	34 %	20 %	19 %	48 %	35 %
<i>RAR subventions d'investissement (c/13)</i>	749	334	158	506	1 325
<i>Total recettes réelles d'investissement</i>	1 867	2 061	2 210	1 745	1 920
<i>RAR / recettes d'investissement</i>	40 %	16 %	7 %	29 %	69 %

Source : Documents budgétaires

L'examen des principaux restes à réaliser a fait ressortir plusieurs anomalies en matière de recettes. L'état des restes à réaliser, arrêté au 31 décembre 2022, s'établissait au montant total de 1,325 M€, dont 1 M€ au titre du produit d'un emprunt. Le contrat d'emprunt en question a bien été souscrit, en l'occurrence auprès du Crédit agricole, le 31 août 2022, avec une mobilisation des fonds pouvant intervenir jusqu'au 19 août 2023. En revanche, trois subventions d'un montant total de 129 170 € n'auraient pas dû être portées à l'état des restes de l'exercice 2022 :

- une subvention accordée par le département au titre du programme de rénovation de la maison des associations, dont 108 000 € ont été inscrits en restes à réaliser. L'analyse des pièces fournies à l'appui de cette inscription montre que cette recette n'est pas certaine. Le département n'a en effet donné qu'un accord de principe, l'accord définitif étant subordonné à la production par la commune de marchés notifiés avant le 1^{er} mars 2022. Or, à la suite de retards successifs pris dans le calendrier de réalisation du projet, la consultation des entreprises n'est prévue qu'à l'été 2023 ;
- deux subventions pour équipement numérique des écoles Dormoy et Burlot, pour lesquelles 10 585 € par école ont été déclarés en restes à réaliser. La convention de financement entre la région académique et la commune prévoit, dans son article 2.1, que la collectivité s'engage à acquérir les équipements numériques et à procéder à leur installation dans les écoles concernées au plus tard le 31 décembre 2022. Elle prévoit également, en son article 7, que les demandes de versement du solde devront être effectuées et validées avant le 31 décembre 2022. Or, tel n'a pas été le cas, la commune ayant prévu les crédits sur l'exercice 2023.

Les restes à réaliser en recettes au 31 décembre 2022 ont ainsi été surestimés de 129 000 €, soit près de 10 % du montant total des restes.

La chambre engage la commune de Bellerive-sur-Allier à plus de rigueur dans la détermination des restes à réaliser, en sorte de ne pas affecter la sincérité des inscriptions de nature à fausser l'équilibre budgétaire, rappelant que les restes à réaliser ne correspondent pas purement et simplement à la différence entre prévisions et exécution budgétaires.

La chambre observe au demeurant que le bénéfice effectif des trois subventions précitées est compromis par l'avancement des opérations, au regard des conditions posées en termes de délais par les collectivités d'octroi.

Au vu des constats dressés, la commune doit impérativement renforcer le suivi des subventions obtenues pour en assurer la perception. Le renforcement récent du pôle des politiques contractuelles, au sein du service commun des finances, doit pouvoir être mobilisé à cette fin.

4.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

L'instruction budgétaire et comptable M14 rappelle à cet égard que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « *vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget* ». Les annexes réglementaires présentent d'ailleurs en elles-mêmes une importance particulière, en ce qu'elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur des données essentielles de la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé en facilite en outre la compréhension.

Le contrôle de la chambre s'est attaché, notamment, à vérifier leur fiabilité et leur exhaustivité. A l'exception des annexes présentant l'état du personnel (cf. supra 2.2.1) et l'état des autorisations de programme et crédits de paiement afférents (cf. infra 4.2.8), leur présentation s'est révélée satisfaisante.

4.2.7 La gestion budgétaire pluriannuelle

La commune a fait récemment le choix de gérer et de suivre trois opérations en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), en 2021 pour la première et en 2022 pour les deux autres. Ce choix de gestion doit permettre de répartir annuellement, lors du vote des crédits de paiement, l'effort financier de l'exercice consacré à l'opération, tout en affichant au niveau des autorisations de programme créées la limite supérieure des dépenses à engager au titre de l'opération ; il relève d'une approche planifiée plus robuste, permettant de déterminer plus aisément le niveau des engagements et évitant de mobiliser prématurément le produit des emprunts. Un tel mode de gestion suppose toutefois un suivi rigoureux. Or, l'examen des documents budgétaires a révélé plusieurs carences en la matière.

Tout d'abord, dans le suivi des autorisations de programme par opération. Au budget primitif de 2023, la colonne des AP votées correspond de fait au montant des propositions nouvelles soumises au vote de l'assemblée, alors qu'il convient d'y reprendre aussi les montants précédemment votés, en sorte de restituer le montant global de l'autorisation de programme validé par le conseil municipal.

Par ailleurs, l'annexe au compte administratif relative à la situation des AP et des CP est erronée dans la mesure où l'addition des montants portés en crédits de paiement ne correspond pas au montant total de l'autorisation de programme concernée.

Enfin, les délibérations emportant création ou modification des autorisations de programme se révèlent des plus laconiques : les délibérations renvoient aux documents

budgétaires, sans mentionner ni l'objet, ni la référence, ni le montant de l'autorisation de programme ; elles ne précisent pas non plus la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement.

Alors que la commune s'engage dans une démarche de gestion pluriannuelle de ses trois projets d'investissement prioritaires, la chambre invite les services ordonnateurs à la plus grande rigueur dans le suivi et la restitution de cette gestion, notamment dans les documents budgétaires, et à communiquer à l'assemblée délibérante l'ensemble des informations utiles à la prise de décision.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les éléments d'information nécessaires à la prise de décision figureront désormais dans le texte des délibérations relatives aux autorisations de programme, ainsi qu'il convient.

4.3 La fiabilité des comptes

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

Le contrôle des modalités d'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation, des dotations aux comptes d'amortissements, de la comptabilisation des cessions d'immobilisation ou encore de l'apurement des comptes de tiers n'a pas révélé d'anomalies justifiant la formulation d'observation.

4.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Ressortant présentement des dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement vise à donner une image fidèle de la situation de la collectivité, par le recensement complet de tous les engagements souscrits sans attendre leur dénouement effectif⁴¹. Cette obligation de suivi relève de la responsabilité de l'exécutif de la collectivité. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique (devis, contrats, bons de commande...) de l'engagement comptable, préalable ou concomitant. Elle conditionne aussi la qualité des opérations de fin d'exercice, quant au rattachement des charges et des produits à l'exercice, ou la détermination des restes à réaliser.

Pour les exercices sous revue, la commune n'a pas été en mesure de produire une comptabilité d'engagement selon les attentes réglementaires fixées ; elle a simplement transmis

⁴¹ La réglementation (notamment l'arrêté du 26 avril 1996) prévoit qu'il est procédé à des engagements dits provisionnels dès lors que l'obligation de payer existe mais que le montant de la dépense, qui peut être estimé, n'est pas encore certain. C'est notamment le cas pour les dépenses de personnel, les contrats, dont les contrats de prêts, les marchés et les conventions en cours au 1^{er} janvier de l'exercice.

des extractions faisant ressortir les dates et numéros d'engagement, les montants mandatés, l'imputation budgétaire, ainsi que le fournisseur et, le cas échéant, la référence du marché.

Nonobstant les délégations de signature évoquées précédemment, la tenue de la comptabilité d'engagement est organisée dans la commune de la façon suivante :

- seuls les chefs des services municipaux sont habilités à engager, ou pré-engager, dans le logiciel de gestion financière ;
- lorsque le montant est supérieur à 1 500 €, le pré-engagement fait l'objet d'une validation dans le système d'information par le référent du service commun des finances.

Le service commun de la commande publique engage comptablement certains marchés, au moment de leur notification, tandis que d'autres le sont par les services prescripteurs, sans que des règles de partage soient clairement établies.

Les services des finances ont précisé qu'ils ne procèdent pas à des engagements complémentaires, dans les cas l'exigeant, en méconnaissance des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics ; ils procèdent en revanche chaque année en fin de gestion aux dégagelements d'engagements devenus sans objet. Ils n'effectuent pas de contrôles réguliers pour vérifier la correcte tenue de la comptabilité d'engagement, mais indiquent alerter régulièrement leurs interlocuteurs lorsqu'ils détectent des anomalies.

Aucune procédure ne formalise la tenue de la comptabilité d'engagement ; en contrepoint, les services des finances ont expliqué tenir régulièrement des réunions d'information et de sensibilisation auprès des différents acteurs intéressés.

Les éléments de la comptabilité d'engagement, telle que tenue présentement par les services de la commune de Bellerive-sur-Allier, ont fait ressortir plusieurs lacunes, au nombre desquelles :

- des engagements postérieurs à la date de réception de la facture ;
- l'absence, injustifiée, de différents engagements.

La chambre remarque en premier lieu que les dépenses de personnel et les indemnités d'élus ne font l'objet d'aucun engagement comptable, en méconnaissance de l'obligation légale et du dispositif particulier des engagements provisionnels applicable au cas d'espèce.

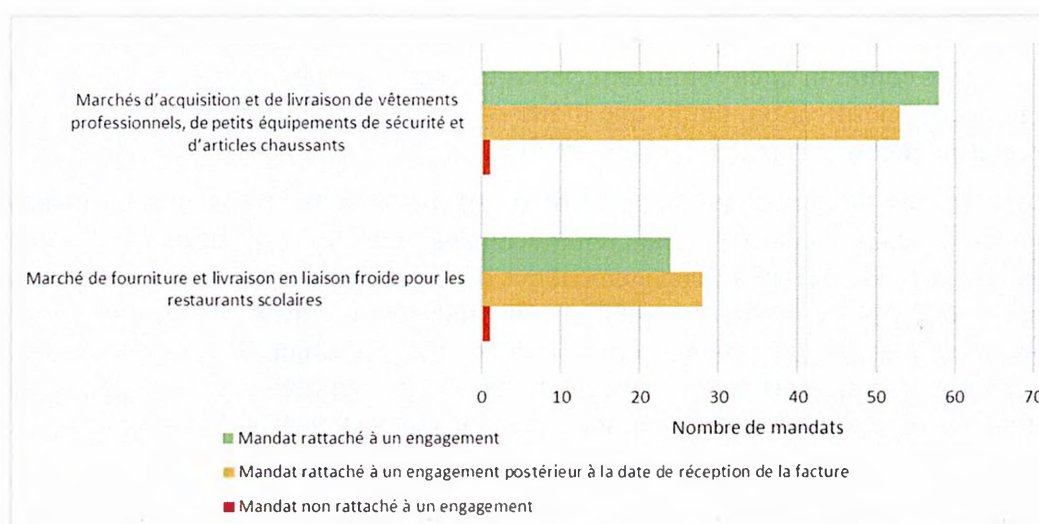
Pour le reste, sur la base d'une extraction de données fournie par la commune pour l'année 2022, la chambre a examiné les mandats assujettis à l'obligation d'engagement préalable (hors donc ceux se rapportant aux seules opérations de régularisation, rattachements, diverses opérations d'ordre), à l'exception de ceux liés à l'exécution des marchés, objet de développement particulier, et de ceux relatifs aux dépenses de personnel et d'indemnités des élus. Au nombre de 3 561 mandats sur l'exercice 2022, il apparaît que 1 484 n'étaient rattachés à aucun engagement et que 474 autres avaient fait l'objet d'un engagement postérieurement à la date de réception de la facture. Or, en application de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, « *la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice* ».

Il a été observé que les mandats non rattachés à un engagement concernent souvent des contrats de maintenance, d'entretien, d'abonnement. En particulier, les fluides, achats de

carburants, et contrats de maintenance ne font pas l'objet d'engagements provisionnels en début d'exercice, alors que cette méthode permet de réserver les crédits utiles sur une base évaluative, le montant exact des dépenses n'étant pas connu de façon certaine à l'avance.

De même, s'agissant des accords-cadres à bons de commandes, ils ne donnent pas lieu systématiquement à engagement ou font l'objet d'un engagement tardif, postérieurement à la réception de la facture.

Graphique 1 : Exemples de traitement de mandats dans la comptabilité d'engagement dans le cas d'accords-cadres à bons de commande (exercice 2022)



Source : CRC

Quant aux autres marchés formalisés, un contrôle par sondage a montré qu'il n'est pas rare qu'il n'y ait pas d'engagement comptable afférent. C'est par exemple le cas pour les marchés d'assurances (responsabilité civile, dommage aux biens, flotte automobile) conclus en décembre 2019 pour une durée de quatre ans, de diagnostic de voies communales notifié en janvier 2020, ou encore de location de longue durée d'un véhicule électrique conclu en septembre 2020 pour une durée de trois ans.

L'attribution de subvention ne donne pas plus à engagement comptable, alors qu'elle devrait normalement l'être au plus tard dès la décision d'octroi de l'assemblée délibérante. Les services financiers justifient cette carence par un souci d'efficacité, le montant des subventions étant en général liquidé et réglé en une seule fois peu après la décision du conseil municipal. C'est ainsi que les subventions attribuées au titre de l'année 2022, par décision du conseil municipal du 22 mars, ont été mandatées sans engagement comptable préalable les 7 et 8 avril 2022.

Bien trop parcellaire, la comptabilité d'engagement de la commune de Bellerive-sur-Allier doit être grandement améliorée pour satisfaire aux exigences légales.

La chambre recommande à la collectivité de fiabiliser la tenue de la comptabilité d'engagement, en particulier en sorte de garantir le respect des autorisations de dépenses votées et de déterminer de façon sincère les restes à réaliser. Pour ce faire, il convient d'entreprendre des démarches de sensibilisation des acteurs, de formalisation des procédures afférentes, et de déployer au niveau des services des finances un dispositif de contrôle complet et abouti conditionnant la mise en paiement à l'engagement comptable préalable.

Recommandation n° 5. : Formaliser les règles de tenue de la comptabilité d'engagement et veiller à son respect par l'ensemble des agents impliqués dans l'exécution de la dépense.

4.3.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

Le contrôle a permis de constater que la commune ne dispose pas d'un inventaire physique, fiable et complet, des biens meubles et immeubles, par quelque registre tenu à jour rendant compte de la réalité physique des biens et permettant ainsi de connaître précisément l'origine et la teneur des immobilisations (surface des biens, localisation, état de vétusté, occupation...).

4.3.2.1 Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire physique et comptable, alimenté des entrées et des sorties de biens du patrimoine, ainsi qu'au comptable public qui effectue leur enregistrement et leur suivi à l'actif du bilan.

Inventaire et état de l'actif doivent être cohérents pour rendre compte de l'étendue et de la valorisation du patrimoine de la collectivité.

Au cas présent de la commune de Bellerive-sur-Allier, des écarts d'importance ont été décelés entre les deux documents.

Tableau 15 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal

<i>En milliers d'€</i>	2020	2022
État de l'actif brut	68 081	71 962
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	65 267	68 799
Écart	2 814	3 163
État de l'actif net	63 528	66 700
Valeur nette de l'inventaire de l'ordonnateur	61 216	64 195
Écart	2 312	2 505

Source : comptable public et commune

La direction des finances (service commun) a précisé durant le contrôle qu'au regard de l'importance des écarts existants, un travail d'identification exhaustive avait été engagé de concert avec le service de gestion comptable de Vichy, durant l'été 2022. Les premiers résultats de ce travail de rapprochement ont permis d'identifier les principales causes de divergence : des durées d'amortissement appliquées différemment et des annuités opérées en doublons. Les éléments réunis ont été adressés au service du comptable public, pour permettre de procéder en vis-à-vis aux corrections et justifications utiles, en vue de mettre en accord état de l'actif et inventaire.

Au vu des écarts relevés au 31 décembre 2022 et au demeurant amplifiés depuis la clôture de l'exercice 2020, la chambre invite services municipaux et service de gestion comptable à poursuivre avec diligence les démarches de fiabilisation entreprises ; elle conseille

également de déterminer ensemble les modalités d'un suivi régulier et conjoint, en sorte d'assurer au jour le jour une stricte concordance des documents, tenus de part et d'autre par les services ordonnateurs et le comptable public.

Recommandation n° 6. : Tenir et assurer la mise à jour d'un inventaire physique des biens meubles et immeubles.

Recommandation n° 7. : Achever l'actualisation du suivi du patrimoine, puis se rapprocher du comptable public en vue de la mise en concordance de l'état de l'actif.

4.3.2.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes d'imputation définitive des immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation de l'achèvement des travaux. Ce transfert conditionne directement la prise en charge à l'inventaire, ainsi que l'amortissement des biens concernés.

Tableau 16 : Immobilisations corporelles en cours et intégration des travaux achevés

En €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Solde immobilisations corporelles (c/21)</i>	47 670 201	50 455 625	51 720 849	52 506 770	52 873 529
<i>Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)</i>	1 598 531	132 991	0	679 840	2 223 023
<i>Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)</i>	3,4 %	0,3 %	0 %	1,3 %	4,2 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Selon ces données, il apparaît que la commune de Bellerive-sur-Allier procède régulièrement à l'intégration des immobilisations en cours dans les comptes d'imputation définitive.

4.3.2.3 Les amortissements et les cessions immobilières

Ces deux points ont été contrôlés.

L'examen de la politique d'amortissement de la commune n'appelle pas d'observation.

L'analyse des cessions montre que celles-ci ont été réalisées régulièrement sur toute la période de contrôle 2018-2022 ; les écritures comptables correspondantes sont par ailleurs équilibrées.

4.3.3 **Les provisions**

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales prescrivent la constitution de provision pour les risques financiers encourus :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;

- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

En dehors de ces cas de provisionnement imposés légalement, une commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré (au titre par exemple d'emprunts structurés). La constitution de provisions dès la connaissance d'un risque financier participe au respect du principe comptable de prudence, en anticipant la concrétisation du risque, et d'en répartir aussi l'impact financier sur plusieurs exercices.

La chambre observe qu'aucune provision n'a été constituée durant la période sous revue, alors même qu'un contentieux significatif a été engagé. Un recours a en effet été introduit en 2019 par la société Lilylola, emphytéote, aux fins de condamner la commune à lui verser une somme de 200 000 € en réparation du préjudice économique qu'elle estimait avoir subi, consécutivement à l'effondrement du mur soutenant le remblai de la terrasse du château du Bost, et à effectuer les travaux de remise en état pour un coût estimé à plus de 302 000 €.

En conséquence, la chambre rappelle la commune à ses obligations légales, s'agissant de la constitution de provisions.

4.3.4 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement des charges permet, en comptabilité de droits constatés, de relier les dépenses à l'exercice durant lequel les biens ou les services ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, plutôt qu'à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits. La procédure de rattachement vise à intégrer au résultat de l'exercice l'ensemble des charges et des produits qui s'y rapportent.

La commune de Bellerive-sur-Allier procède au rattachement de ses charges et produits ; les notes de fin d'exercice précisent la marche à suivre au sein des services municipaux pour permettre au service commun des finances de procéder aux opérations de rattachement. Le contrôle des procédures et pratiques observées n'appellent pas de remarque particulière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de la gestion budgétaire et comptable est dans l'ensemble correcte, s'appuyant sur des documents clairs et formalisés ; les opérations et actes de gestion sont maîtrisés, à l'exception de la comptabilité d'engagement, nullement exhaustive, dont la commune doit s'attacher à corriger les lacunes. Sur la période récente l'exécutif a pris la mesure des enjeux de suivi du patrimoine, dont il a entrepris la fiabilisation de concert avec l'état de l'actif du comptable public. La commune ne dispose cependant pas encore d'un inventaire physique de l'ensemble de ses biens, complet et à jour. Enfin, si la commune a opté récemment pour une gestion budgétaire en autorisations de programme et crédits de paiement pour ses trois opérations d'équipement majeures, il lui faut encore gagner en maîtrise et en rigueur pour se conformer aux prescriptions réglementaires et progresser en fiabilité dans l'exercice de pilotage de la prévision.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Tout comme pour l'examen de la qualité de la gestion budgétaire et comptable, la présente analyse financière porte exclusivement sur le budget principal de la commune. En complément, le budget annexe des jardins du Bost fait l'objet de développements spécifiques présentés en annexe 5.

5.1 La formation de l'autofinancement

5.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

5.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont légèrement progressé entre 2018 et 2022 (+1,3 % en moyenne annuelle) pour s'établir à près de 7,6 M€ en 2022. Les principales ressources de la commune sont constituées par les ressources fiscales propres, qui en représentent plus de 72 %, et dans une moindre mesure par les ressources institutionnelles (dotation globale de fonctionnement et autres dotations ou participations en provenance de l'État) pour 22 %.

Sur la période considérée, l'année 2021 a connu un ressaut, en hausse notable de +4,4 %, sous l'effet d'une progression marquée du produit des droits de mutation à titre onéreux.

Tableau 20 : Évolution des produits de gestion

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Evol. %</i>
Produits de gestion	7 182	7 202	7 201	7 523	7 561	+ 1,3 %
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	4 966	5 049	5 125	5 690	5 686	+ 3,4 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	563	560	470	574	654	+ 3,8 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	1 780	1 727	1 735	1 415	1 406	- 5,7 %
<i>Dont fiscalité reversée</i>	- 134	- 140	-149	-177	-214	+ 12,4 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

► Les produits de la fiscalité directe locale ont progressé durant la période sous revue, à raison de + 3,1 % en moyenne annuelle : ils sont passés de 4,7 M€ en 2018 à 5,3 M€ en 2022.

Les taux sont demeurés inchangés en 2018 et 2019. En 2020, à la suite des élections municipales, les taux des deux taxes foncières ont été réduits de 2 %, soit - 0,4 point pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et - 0,83 point pour celle sur les propriétés non bâties (TFPNB), et celui de la taxe d'habitation (TH) maintenu. L'exécutif a pris l'engagement de ne pas augmenter les taux de fiscalité sur le mandat en cours. Inchangés depuis 2020, ils sont inférieurs aux taux moyens de la strate démographique d'appartenance de Bellerive-sur-Allier (données avant réforme de la taxe d'habitation) :

- TH : 13,9 % contre 15,22 % de taux moyen ;
- TFPB : 19,73 % contre 20,88 % ;
- TFPNB : 40,73 % contre 52,19 %.

L'évolution du produit de la fiscalité directe locale résulte ainsi de la dynamique des bases d'imposition, dynamique qui tient quasi-exclusivement à la revalorisation annuelle arrêtée par la loi de finances. Rapportées à l'habitant, les bases nettes imposées de la taxe d'habitation (1 843 €) sont supérieures de celles de la strate (1 410 €), tout comme celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (1 440 € contre 1 327 € pour la strate).

Tableau 21 : Évolution des taux et des bases de la fiscalité locale

	2018	2019	2020	2021	2022	
<i>Taux, en %</i>						<i>Moyenne strate 2021</i>
<i>TH</i>	13,9 %	13,9 %	13,9 %	13,9 %	13,9 %	15,57 %
<i>TFPB</i>	20,13 %	20,13 %	19,73 %	42,6 %*	42,6 %	39,1 %
<i>TFPNB</i>	41,56 %	41,56 %	40,73 %	40,73 %	40,73 %	52,31 %
<i>Bases en milliers d'€</i>						<i>Évolution moyenne/an</i>
<i>TH</i>	15 572	15 963	16 150	1 193	1 025	<i>ns</i>
<i>TFPB</i>	12 079	12 346	12 622	12 479	12 813	+ 1,5 %
<i>TFPNB</i>	157	157	152	150	151	- 1 %
<i>pm : revalorisation annuelle des bases locatives</i>	1,2 %	2,2 %	1,2 %	0,2 %	3,4 %	+ 1,7 %

* : *transfert du taux départemental

Source : États fiscaux

En 2020 (dernier exercice pour lequel les deux données sont disponibles, source DGFIP), le produit de la TH et de la TFB se montait respectivement à 256 € et à 284 € par habitant pour la commune, contre 215 € et 277 € pour la moyenne de la strate.

Après suppression de la taxe d'habitation⁴² qui n'est plus levée par la commune à compter de l'exercice 2021 (sauf pour les résidences secondaires), il apparaît que Bellerive-sur-Allier perçoit plus de recettes fiscales qu'avant la réforme : le produit de la ressource de substitution est en effet supérieur à celui de la ressource supprimée. En sorte de neutraliser cet effet de surcompensation, un coefficient correcteur, fixé à 0,927397 pour Bellerive-sur-Allier est désormais appliqué au produit retiré de la taxe sur le foncier bâti par la commune. Il a conduit à un prélèvement de 395 k€ en 2021 et de 399 k€ en 2022 sur le produit fiscal revenant à la collectivité.

Compte tenu de la réforme (suppression de la taxe d'habitation), l'évolution des recettes fiscales de la commune depuis 2021 avec transfert du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, antérieurement levée par le département, doit aussi s'analyser au regard de l'évolution

⁴² Elle concerne toutes les résidences principales. Elle se traduit pour les communes par une compensation assurée par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Afin d'assurer l'équilibre entre la ressource supprimée et la ressource de remplacement, un mécanisme est mis en place au travers d'un coefficient correcteur, appliqué chaque année au produit de la taxe sur le foncier bâti.

des dotations institutionnelles consécutive à la suppression de l'allocation compensatrice des bases exonérées de taxe d'habitation.

Tableau 22 : Évolution des ressources fiscales et institutionnelles entre 2020 et 2021

<i>En milliers d'€</i>		2020	2021
Ressources fiscales	Produit de TH résidences principales	2 103	-
	Produit TFPB issu du transfert du taux départemental	-	2 854
	Coefficient correcteur (effet financier)	-	- 395
Ressources institutionnelles	Allocation compensatrice bases exonérées de TH	344	-
Total		2 447	2 459

Sources : comptes de gestion et états fiscaux

Ce retraitement montre, en définitive, que les ressources fiscales de la commune sont, de fait, demeurées stables de 2020 à 2021.

► Les produits de la fiscalité indirecte sont limités : ils représentent 6,5 % des ressources fiscales propres de la commune, avec un montant moyen annuel de l'ordre de 344 k€. Ils ont augmenté de 92 k€ entre 2018 et 2022, avec un pic observé en 2021 à près de 500 k€, exclusivement porté par les droits de mutation à titre onéreux.

► C'est la commune qui est redevable des attributions de compensation au bénéfice de la communauté d'agglomération, l'évaluation des charges transférées par la commune à la l'intercommunalité dépassant le produit de la taxe professionnelle transféré concomitamment. La commune a ainsi versé, à titre de compensation, près de 90 k€ à Vichy Communauté entre 2018 et 2020, puis 119 k€ en 2021 et 155 k€ en 2022, par l'effet du transfert de la compétence de l'eau potable et en conséquence des nouvelles modalités financières des dernières conventions régissant les services communs.

► Les ressources d'exploitation représentent près de 9 % des produits de gestion en 2022 : elles ont progressé de 3,8% en moyenne annuelle. Elles sont constituées principalement du remboursement des mises à disposition de personnel, et des droits perçus au titre des services périscolaires.

5.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 2,1 %, en moyenne par an, entre 2018 et 2022. Elles sont restées stables entre 2018 et 2021, l'année 2022 marquant un point haut à 6,4 M€.

Le pic atteint en 2022 s'explique en premier lieu par les interventions exceptionnelles sur les toitures des bâtiments communaux, pour assurer leur mise en sécurité, à la suite des dégradations causées par les intempéries de grêle au début du mois de juin 2022. Il s'explique également par la hausse des coûts de l'énergie, ainsi que par la reprise des animations et manifestations après deux années de pause en la matière.

Les charges de personnel sont maîtrisées, avec une progression limitée à + 0,5 % en moyenne annuelle, en lien avec la faible variation- affichée- des effectifs rémunérés durant la période examinée.

Il est à noter que le budget principal contribue au budget annexe des jardins du Bost (cf. annexe 5), chaque année, par une subvention d'équilibre de l'ordre de 73 k€ en moyenne. La commune possède le domaine du Bost, d'une superficie de 21 ha, comprenant un château, un étang et un parc. Elle a lancé un projet global « Jardins du Bost », consistant à réhabiliter le château et sa ferme modèle ; elle a choisi de confier l'exploitation, d'une part, d'une partie du château à un opérateur économique pour y développer des activités d'hôtellerie et de restauration et, d'autre part, celle de la ferme modèle à un exploitant agricole, par l'effet de baux emphytéotiques administratifs consentis sur son domaine privé, conclus respectivement les 23 mai 2012 et 5 novembre 2012.

La création du budget annexe des jardins du Bost, avec application de la nomenclature budgétaire et comptable M14 et option d'assujettissement à TVA, a été décidée par le conseil municipal par délibération du 3 mai 2011.

Les emphytéotes sont redevables d'un loyer mensuel en contrepartie de l'occupation du domaine communal privé. Un emprunt de 1,258 M€, d'une durée de 15 ans, a été contracté par la commune pour financer les travaux de consolidation et de réhabilitation du château et de la ferme modèle. L'effondrement en 2016 d'un pan du mur de soutènement de la terrasse a conduit le conseil municipal à consentir une réduction de 50 % sur les loyers acquittés par l'exploitant des activités d'hôtellerie et de restauration, réduction toujours en vigueur à ce jour.

Il ressort des documents budgétaires et comptables que si les produits de gestion sont supérieurs aux charges de gestion, les ressources propres ne permettent cependant pas de couvrir l'annuité de la dette d'emprunt. Une subvention d'équilibre est en conséquence allouée chaque année par le budget principal, pour assurer l'équilibre du budget annexe. Le capital restant dû au 31 décembre 2022, au titre de l'emprunt contracté en 2013, s'établit à 520 k€ ; il sera totalement amorti à la fin de l'année 2028. Le budget principal devrait logiquement continuer à être sollicité jusqu'à cette échéance, sauf à ce que le niveau de l'activité d'hôtellerie et de restauration permette de revenir à un montant de loyer d'équilibre, tel que fixé initialement.

Tableau 23 : Évolution des charges de gestion

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. %
Charges de gestion	5 874	6 042	5 619	5 849	6 392	+ 2,1 %
<i>Dont charges à caractère général</i>	1 470	1 551	1 282	1 464	1 836	+ 5,7 %
<i>Dont charges de personnel</i>	3 737	3 775	3 659	3 680	3 809	+ 0,5 %
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	265	282	273	255	242	- 2,2 %
<i>Dont autres charges de gestion</i>	402	435	405	450	505	+ 5,9 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.1.2 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits, de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource essentielle et pérenne d'une collectivité, indépendante des produits et charges de caractères financier et exceptionnel.

La progression des charges de gestion, plus rapide que celle des produits, même si elle est demeurée contenue, a conduit à une érosion de l'excédent brut de fonctionnement de 2,8 % l'an ; il n'excède pas 1 169 k€ en 2022. Le fléchissement des charges en 2020 et 2021, sous l'effet principalement de la crise sanitaire, a permis de reconstituer l'excédent brut de fonctionnement, qui s'est de nouveau détérioré en 2022 du fait d'une augmentation marquée des charges de gestion.

Le niveau de l'EBF, rapporté aux produits de gestion, est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %. Le niveau moyen constaté sur l'ensemble de la période contrôlée a avoisiné 19 % pour Bellerive-sur-Allier ; il ressortait à 189 € par habitant en 2021, contre 224 € de moyenne pour la strate démographique.

La CAF brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature. Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement pour assurer le remboursement du capital de la dette et le financement des investissements.

L'importance de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, appréciée au regard des produits de gestion, est considérée comme correcte lorsqu'elle atteint 15 %. Elle était plus faible en début de période, n'excédant pas 12,8 % en 2018 et 12,1 % en 2019. En 2021, la CAF brute se montait à 169 € par habitant à Bellerive-sur-Allier, pour 210 € relevé pour la strate.

Après déduction du remboursement de l'annuité en capital de la dette, l'autofinancement net s'établissait à 500 k€ en 2022.

L'annuité en capital de la dette, qui représente de l'ordre de 650 k€, a absorbé de 70 % à 80 % de la CAF brute sur les exercices 2018 et 2019 ; avec une CAF de meilleur niveau sur les dernières années sous revue, le poids relatif de la dette a reculé à quelque 50 % de l'autofinancement dégagé annuellement.

Tableau 24 : L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Évol. %</i>
<i>Produits de gestion (1)</i>	7 182	7 202	7 201	7 523	7 561	+ 1,3 %
<i>Charges de gestion (2)</i>	5 874	6 042	5 619	5 849	6 392	+ 2,1 %
<i>Excédent brut de fonctionnement = (1) – (2)</i>	1 308	1 160	1 582	1 674	1 169	- 2,8 %
<i>En % des produits</i>	18,2 %	16,1 %	22,0 %	22,3 %	15,5 %	
+ <i>Résultat financier (3)</i>	- 152	- 139	- 128	-107	-90	
+ <i>Résultat exceptionnel (4)</i>	- 235	- 150	- 156	-65	37	
= CAF brute = EBE + (3) + (4)	922	871	1 297	1 502	1 117	+ 4,9 %
<i>En % des produits de gestion</i>	12,8 %	12,1 %	18,0 %	20,0 %	14,8 %	
- <i>Annuité en capital de la dette (5)</i>	660	690	677	659	617	
= CAF nette = CAF brute – (5)	262	181	621	844	500	+ 17,5 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement se sont montées en moyenne à 1,7 M€ par an durant la période de 2018 à 2022, avec un pic à 2,3 M€ observé en 2018 et un fléchissement à 1,2 M€ relevé en 2020.

Le niveau de l'année 2018 s'explique, notamment, par plusieurs opérations d'importance au titre desquelles l'aménagement de la route de Gannat, la restructuration de l'école élémentaire Jean-Baptiste Burlot, ou encore la construction d'un terrain multi-activités à vocation sportive. Les reculs enregistrés sur 2020 et 2021 s'expliquent, selon la commune, par le différé d'engagement des opérations du fait de la crise sanitaire.

Durant la période de contrôle, les dépenses d'équipement ont été couvertes en moyenne à hauteur de 69 % par le financement propre disponible (capacité d'autofinancement et recettes d'investissement, hors emprunt). En complément, la commune a fait appel à l'emprunt, à hauteur de 2,4 M€, et sollicité son fonds de roulement pour 0,8 M€.

Tableau 25 : Financement propre disponible

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF nette ou disponible (A)	262	181	621	844	500	2 407
+TLE et taxe d'aménagement	37	43	58	86	160	
+Fonds de compensation de la TVA	161	373	259	177	168	
+Subventions d'investissement reçues	348	363	339	44	557	
+ Fonds affectés à l'équipement	276	204	180	15	46	
+Produits de cession	228	390		31	5	
+Autres recettes				165		
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1 050	1 373	837	518	935	4 713
Financement propre disponible (A+B)	1 313	1 554	1 457	1 361	1 436	7 120
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>57,8 %</i>	<i>92,6 %</i>	<i>126,7 %</i>	<i>98,6 %</i>	<i>74,7 %</i>	<i>84,7 %</i>
-Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 272	1 678	1 150	1 381	1 922	8 403
- Autres dépenses d'investissement	35	573	618	312	316	1 854
= Besoin de financement propre	- 995	-698	- 311	- 332	- 802	- 3 137
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	560	500	600	749	0	2 409
<i>Variation du fonds de roulement</i>	- 435	-198	289	417	- 860	- 786

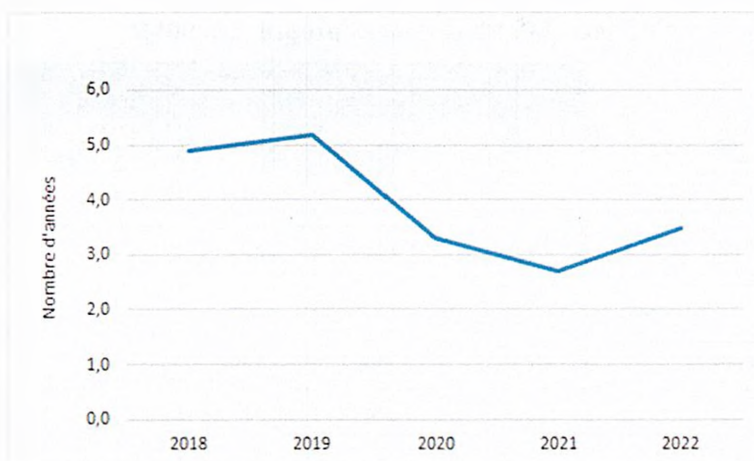
Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.3 L'analyse bilantielle

5.3.1 L'endettement

De 2018 à 2022, l'encours de la dette a reculé de 5,7 M€ à près de 5 M€. En 2021, l'encours de dette représentait quelque 629 € par habitant, pour un niveau de 775 € relevé pour les collectivités de même importance démographique. La commune de Bellerive-sur-Allier s'est désendettée sur la période, remboursant plus de capital de dette qu'elle n'a contracté de nouveaux emprunts. Si la commune de Bellerive-sur-Allier consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, sans recourir à de nouveaux emprunts et déduction faite de sa trésorerie, il lui faudrait 3,5 ans pour se désendetter complètement, soit une durée très en-deçà du seuil de 12 ans au-delà duquel la loi considère le niveau d'endettement comme critique⁴³.

Graphique 2 : Évolution de la capacité de désendettement (trésorerie incluse)



Au terme de l'exercice 2022, l'encours de la dette ne comporte plus aucun emprunt à risques. Deux emprunts structurés, qui figuraient encore dans l'encours de dette en début de période sous revue, se sont éteints respectivement en 2022 et en 2021 : un premier contracté en 2002 pour 1,2 M€ et un second en 2006 pour 563 k€, l'un et l'autre souscrit auprès de la Caisse d'épargne.

Au 31 décembre 2022, l'encours de dette n'est plus composé que de produits simples classifiés A-1 (taux fixes ou variables simples, indices en zone euro).

La prise en considération de l'encours de dette porté par le budget annexe (de l'ordre de 520 000 € au 31 décembre 2022) ne modifie pas les termes de l'analyse de la situation de l'endettement de la commune.

⁴³ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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

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

Il s'est reconstitué durant la période de contrôle sous l'effet, d'une part, de l'amélioration de l'autofinancement et, d'autre part, de niveaux d'équipement plutôt contenus sur 2020 et 2021 : il atteint près de 1,5 M€ en 2021, soit 164 € par habitant à Bellerive-sur-Allier pour quelque 388 € de moyenne pour la strate. En revanche, la commune a fortement sollicité en 2022 son fonds de roulement, faisant le choix de ne pas mobiliser la ressource d'emprunt pour assurer son besoin de financement propre.

Le niveau de trésorerie est ordinairement jugé comme suffisant lorsqu'il permet de couvrir de 30 à 90 jours de charges courantes. La trésorerie s'établissait à 259 k€ au 31 décembre 2022, soit l'équivalent de 16 jours de charges de fonctionnement : hormis au terme de l'exercice 2021, elle n'a jamais représenté plus de 30 jours de charges courantes durant la période sous revue, n'excédant pas 11 jours en 2019. La commune ne pratiquant pas une gestion active de sa trésorerie, un tel niveau de trésorerie doit retenir l'attention.

Aux dires de la commune et du receveur municipal, aucun épisode de tension ne serait cependant survenu durant la période de contrôle, de nature à mettre la collectivité en difficulté pour honorer ses engagements financiers ou respecter les délais légaux de paiement.

Il est à noter au surplus que durant toute la période d'analyse, la commune a bénéficié d'une ligne de trésorerie, autorisant un montant d'avance de 0,3 M€ puis de 0,6 M€ depuis 2020. Les tirages, effectués tout au plus quatre fois l'an, n'ont pas excédé un encours total de 300 000 € ; depuis 2020 les avances ont été régulièrement soldées en fin d'année.

Tableau 26 : Trésorerie

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	937	740	1 029	1 457	655
- Besoin en fonds de roulement global	536	554	699	833	387
=Trésorerie nette	402	185	330	623	267
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	24,3	10,9	20,9	38,2	15,1

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.4 La prospective et la programmation des investissements

La commune s'est dotée d'une analyse prospective et d'une programmation pluriannuelle des investissements, qui donnent lieu à présentation au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires.

Les principaux projets d'investissement prévus sur le mandat en cours sont au nombre de trois :

- la requalification et la sécurisation de l'avenue de Vichy, en entrée de ville, pour notamment favoriser les déplacements dits en mode doux et respecter les normes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite ;
- la réhabilitation de la maison des associations, en vue d'assurer la rénovation énergétique des locaux, précédemment collège construit en 1962 et n'ayant connu aucune réhabilitation depuis sa mise en service ;
- la redynamisation du centre-ville du centre bourg. Constituée de trois cœurs de ville, la commune a fait le choix de faire de la place de la Source intermittente un véritable lieu de vie. Cette opération s'inscrit dans le programme de « redynamisation centre-ville / centre bourg » soutenu par Vichy Communauté et le département de l'Allier.

Ces trois projets sont estimés d'un coût total de 8,2 M€, financés à hauteur d'un tiers environ par la commune ; ils doivent pouvoir bénéficier de soutiens, principalement du département et de la communauté d'agglomération. Pour ces projets d'importance, la commune a opté pour un suivi budgétaire en autorisations de programme et crédits de paiement (voir développements précédents).

Les investissements réalisés par la commune en 2020 et 2021 ont atteint des montants relativement faibles. Les services ordonnateurs ont indiqué que la crise sanitaire, puis en 2022 la crise énergétique et les intempéries de grêle, ont affecté négativement les finances communales, retardant le lancement des projets dont la réalisation se trouvera ainsi concentrée sur les exercices 2023 à 2026.

Selon les projections budgétaires de la commune, le recours à l'emprunt est la seule source de financement envisagée pour le programme d'investissements prévu, outre les subventions susceptibles d'être obtenues : l'encours de dette, rapporté à l'épargne brute, s'alourdirait ainsi à quelque 8 années en 2023 avant de reculer à 6 années en 2024 puis 5,3 années en 2025. Le plan de financement prévisionnel prévoit également une nouvelle sollicitation du fonds de roulement pour l'exercice 2023.

De l'avis de la chambre, cette mobilisation du fonds de roulement n'apparaît guère judicieuse, consécutivement à une forte sollicitation observée pour l'exercice 2022. Elle estime au surplus particulièrement optimistes les hypothèses retenues en soutien de l'analyse prospective, s'agissant notamment de la progression des produits et des charges, dont le différentiel ne saurait conduire à la reconstitution de l'épargne attendue. En retenant un parti plus prudent et plus réaliste, notamment sans mobilisation du fonds de roulement, le ratio de désendettement se dégraderait à plus de 10 années au cours des trois prochains exercices.

Dans ces conditions, la commune se révélant vulnérable aux chocs exogènes ainsi que l'a montré l'exercice 2022, la chambre invite ses responsables à la prudence, et à affiner le pilotage tant des investissements que de la politique de recherche des financements externes, pour en assurer la concrétisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la situation financière de la commune de Bellerive-sur-Allier apparaît équilibrée, elle présente cependant plusieurs points de fragilité. Le dynamisme du produit fiscal n'est pour l'essentiel dû qu'à celui des droits de mutation à titre onéreux, par nature volatiles, et à la revalorisation annuelle des valeurs locatives, l'exécutif en place s'étant engagé à ne pas augmenter les taux d'imposition durant le mandat. En considération des faibles marges de manœuvre en recettes, la contrainte pèse sur les charges de gestion certes bien maîtrisées sur

la période contrôlée, mais sur lesquelles la commune dispose de peu de leviers pour les contenir davantage. Le faible niveau des investissements en 2020 et 2021 a permis de reconstituer le fonds de roulement et de poursuivre le désendettement. En 2022 cependant, la hausse du coût de l'énergie et les dépenses exceptionnelles occasionnées par les intempéries de grêle ont affecté l'autofinancement, et par voie de conséquence le fonds de roulement et la trésorerie qui ont été fortement sollicités, pour atteindre des niveaux particulièrement bas.

Pour mener à bien les projets d'investissements à venir et assurer le renouvellement des équipements, la commune n'a ainsi d'autre option que de recourir à l'endettement, ayant renoncé au levier fiscal, et à améliorer sa performance en matière de mobilisation des soutiens financiers externes.

Si la commune peut s'appuyer sur le désendettement opéré au cours des dernières années et le faible risque des emprunts en cours, la fragilité de sa situation financière et ses faibles marges de manœuvre doivent l'inciter à la prudence dans sa politique d'investissement et ses options de financement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Indemnité des élus.....	57
Annexe n° 2. Les autorisations d'absence.....	58
Annexe n° 3. Échantillon des marchés contrôlés.....	59
Annexe n° 4. Les jardins du Bost.....	60

Annexe n° 1. Indemnité des élus

	Taux	Montant mensuel alloué en €	Taux majoré de 40% (canton + tourisme)	Indemnité mensuelle en € après majoration
2018				
Maire	38,75 %	1 499,88	54,25 %	2 099,83
1 ^{er} adjoint	15,45 %	598,02	21,63 %	837,23
Adjoint (6)	12,50 %	2 902,99	17,5 %	4 064,18
Conseillers municipaux délégués (6)	12,85 %	2 984,27	non majoré	2 984,27
Total alloué		7 985,16		9 985,51
Montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux délégués		8 089,64		
2019				
Maire	38,75 %	1 499,88	54,25 %	2 099,83
1 ^{er} adjoint	15,45 %	598,02	21,63 %	837,23
Adjoint (6)	12,50 %	2 902,99	17,5 %	4 064,18
Conseillers municipaux délégués (5)	12,85 %	2 486,89	non majoré	2 486,89
Total alloué		7 487,78		9 488,13
Montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux délégués		8 089,64		
Mandat 2020-2026				
Maire	49,01 %	1 906,19	56,36 %	2 192,06
Du 1 ^{er} au 7 ^{ème} adjoint	17,21 %	4 685,56	19,79 %	5 387,97
3 conseillers municipaux délégués	11,17 %	1 303,34	12,84 %	1 498,20
Conseiller municipal, rapporteur du budget	6 %	233,36	non majoré	233,36
Total alloué		8 128,45		9 311,59
Montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux		8 128,86		

Sources :

- Délibération du 4 juin 2015 du conseil municipal pour les taux et calculs de la chambre pour les montants alloués
- Délibération du 18 décembre 2018 du conseil municipal pour les taux et calculs de la chambre pour les montants alloués
- Délibération du 26 mai 2020 du conseil municipal

Annexe n° 2. Les autorisations d'absence

Evènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence commune	Écart
Naissance ou adoption	3	3	0
Mariage – PACS de l'agent	5	5	0
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	2	+ 2
Mariage – Frère, sœur, parents, petits-enfants, belle-famille, tante, oncle, neveu, beau-fils, belle-fille...	Néant	Néant	0
Décès du conjoint, père, mère	3	3	0
Décès de l'enfant	5 ou 7*	5 ou 15 selon l'âge de l'enfant	+ 8 si enfant de – 25 ans
Décès du partenaire pacsé	3	3	0
Décès des frère, sœur	Néant	1	+1
Décès des grands-parents	Néant	1	+1
Décès des beaux-parents	Néant	3	+3
Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé	3**	3	0
Maladie grave/intervention chirurgicale des parents	3	3	0
Maladie grave/intervention chirurgicale des beaux-parents	Néant	3	+3
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6	5,5 ou 6 selon le cycle de travail (doublé si parent isolé ou conjoint sans autorisation d'absence)	0

Source : Délibération du 14 décembre 2021, règlement intérieur de la commune mis à jour le 21 décembre 2022 et portail de la fonction publique

* 5 jours ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans, depuis la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant

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

Annexe n° 3. Échantillon des marchés contrôlés

Numéro	Intitulé	Lot + Intitulé	Type de contrat	Durée	Montant en € HT	Titulaire	Notification
21BC008	Mission de maîtrise d'œuvre – Rénovation de la maison des associations	Tranche	Ordinaire	12 mois	Tranche ferme = 32 110 Tranche optionnelle = 1 105 940 Ordonnancement pilotage et coordination du chantier = 7 000	SARL Florent Doux architectes (mandataire)	25/03/2021
22BC001	Maison des Associations	Lot n°1 Couverture-Zinguerie	Ordinaire	7 semaines	111 742,77	SAS Suchet	11/02/2022
21BC034	Restauration des douves	Unique Gros œuvre, maçonnerie, aménagements extérieurs	Ordinaire	15 semaines	292 000	SAE Réolon	04/01/2022
22BC029	Restauration des douves (aile nord) - Prestations similaires	Unique	Ordinaire	14 semaines	96 273,50	SAE Réolon	23/12/2022
22BC022	Mission de MOE - Restauration des Douves - Prestations similaires	Unique	Ordinaire	12 mois	9 749,97	Groupement Barnichon/IFT C/Ingénierie construction	13/10/2022
19BC006	Installation d'un dispositif de vidéo-protection sur différents sites communaux et deux carrefours routiers	Unique		7 semaines pour la tranche ferme et 3 pour la tranche optionnelle	149 061,50	SAG Vigilec	04/04/2019
21BC028	Réfection de toitures - Bâtiments communaux	Lot 1 : centre technique Lot 2 : Salle Hôtel de ville	Ordinaire	2 semaines 2 semaines	35 653,20 3 443,50 €	Suchet	09/07/2021

Annexe n° 4. Les jardins du Bost

Le domaine du Bost, d'une superficie totale de 21 ha, comprend un château, un étang et un parc. La commune de Bellerive-sur-Allier avait acquis en 1956 le domaine du Bost puis en a cédé une partie, notamment le bâtiment, à la maison de retraite de Bellerive-sur-Allier, au cours de l'année 1966. L'activité de la maison de retraite a été transférée dans de nouveaux locaux en avril 1995 et le conseil d'administration a autorisé, par délibération du 30 janvier 1997, la cession du château du Bost à la ville de Bellerive-sur-Allier (cf. rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne sur la gestion de la maison de retraite de Bellerive-sur-Allier du 10 novembre 2004).

La commune de Bellerive-sur-Allier a souhaité en 2001 moderniser le domaine. Elle a commencé par rénover les locaux situés dans l'aile latérale la plus récente du château pour y installer l'école municipale de musique. L'inauguration de cette école a eu lieu le 18 décembre 2004.

Elle a ensuite lancé son projet global des Jardins du Bost consistant à réhabiliter deux éléments majeurs du domaine : le château et la « ferme modèle ». Lors de sa séance du 15 novembre 2010, le conseil municipal a choisi de confier à un opérateur économique l'exploitation des parties professionnelles du château (un hôtel et un restaurant, soit 8 chambres et une cinquantaine de couverts, qui représentent 61 % des surfaces du château) en consentant un bail emphytéotique administratif sur son domaine privé. Après la publication, en juillet 2011, d'un appel public à candidatures afin de trouver un opérateur économique capable de développer ces activités d'hôtellerie et de restauration après avoir réalisé les travaux d'aménagement nécessaires à leur déploiement, puis la sélection de deux candidats associés, le conseil municipal a décidé, lors de sa séance du 6 mars 2012, d'autoriser le maire à signer le contrat de bail et un bail emphytéotique administratif a été conclu le 23 mai 2012 entre la commune et la société à responsabilité limitée Lilylola, pour une durée de 30 ans.

Un autre bail emphytéotique administratif a été conclu le 5 novembre 2012 pour une durée de 30 ans entre la commune et un exploitant agricole pour l'exploitation de la ferme modèle. Il comporte deux volets : production et vente de denrées, et activités pédagogiques (éducation au goût). L'exploitant s'engageait, pour le premier volet, à réaliser des aménagements des lieux loués en vue de permettre l'exploitation maraîchère de la partie cultivable du tènement puis le stockage, la transformation et la vente des produits récoltés.

Pendant la durée des contrats de bail, les preneurs versent des loyers mensuels à la commune en contrepartie de l'occupation du domaine privé et peuvent s'ajouter à la redevance, un intéressement aux résultats au-delà d'un chiffre d'affaires défini dans le contrat.

La commune, de son côté, a emprunté la somme de 1 258 000 euros sur une durée de 15 ans pour financer des travaux de consolidation et de réhabilitation du château du Bost et de la ferme modèle.

Après plusieurs mois de travaux, la réouverture du château a eu lieu le 28 novembre 2013. En plus des activités agricoles et d'hôtellerie et de restauration exercées par les preneurs, la commune exploite un espace permettant l'accueil de séminaires, de mariages, et d'animations culturelles.

En mai 2016, le mur soutenant le remblai d'aménagement de la terrasse située à l'arrière du château à proximité des douves s'est partiellement effondré. La société Lilylola, alléguant qu'elle subissait un préjudice économique, a alors demandé au juge des référés d'ordonner une

expertise en vue de recueillir des éléments de fait devant permettre au juge du fond de déterminer la responsabilité des dommages et le montant des préjudices subis. Dans l'attente des résultats de l'expertise judiciaire et de la décision du juge du fond, le conseil municipal a décidé, lors de sa séance du 14 septembre 2017, de réduire les loyers versés par la société Lilylola de 50 % à compter du 1er janvier 2017 et ce, jusqu'à ce que les douves soient réparées et que la terrasse du restaurant soit remise en état.

La création d'un budget annexe « Les Jardins du Bost » avec application de la nomenclature comptable M14 et avec option TVA, a été décidée par le conseil municipal lors de sa séance du 3 mai 2011. Les dépenses de fonctionnement comprennent les charges d'électricité et de chauffage, les frais d'entretien et de réparation du domaine, le coût de l'assurance, la taxe foncière et les intérêts des capitaux empruntés. Les recettes de fonctionnement comprennent les remboursements de frais par d'autres redevables (les preneurs), les redevances et l'intéressement aux résultats versés par les preneurs (comptes 752 et 757) et la prise en charge, chaque année, du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal (enregistrée à tort comme une subvention exceptionnelle au compte 774).

Le calcul des charges à caractère général nettes des remboursements de frais montre que la majeure partie des charges énergétiques (eau, électricité, gaz et chauffage) est supportée par la société Lilylola, l'hôtel-restaurant représentant 61 % des surfaces du château et cette activité commerciale étant constante.

Il ressort des documents budgétaires et comptables que les ressources d'exploitation sont toujours supérieures aux charges à caractère général mais l'excédent brut de fonctionnement permet de financer les charges d'intérêt et seulement une petite partie du capital à rembourser. Le déficit de ce budget annexe est en l'espèce pris en charge par le budget principal.

Le montant de la prise en charge du déficit de ce budget annexe à caractère administratif par le budget principal correspond à la différence entre les charges de fonctionnement et les recettes de fonctionnement hors produits exceptionnels, figurant dans le budget primitif du budget annexe⁴⁴.

En ce qui concerne la section investissement, les recettes comprennent les emprunts et l'excédent de fonctionnement capitalisé et les dépenses comprennent les immobilisations et les remboursements des emprunts.

Le capital restant à rembourser au 31/12/2022 s'élève à 520 110 euros et ce capital sera complètement amorti à la fin de l'année 2028. La commune va donc devoir prendre en charge le déficit de ce budget annexe par le budget principal jusqu'à cette échéance, sauf si l'activité de l'hôtel-restaurant s'améliore et permet le versement d'un loyer plus élevé au bailleur, proche de celui prévu au bail initial (76 361 € HT).

⁴⁴ Par exemple, pour l'année 2019, les charges de fonctionnement s'élèvent à 143 000 € et les recettes de gestion courante à 76 500 € dans le budget primitif. Pour équilibrer la section de fonctionnement, des produits exceptionnels de 66 500 € ont été ajoutés aux recettes.

Exploitation du domaine du Bost

<i>Charges en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général					
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	18 855	22 978	20 130	23 546	36 265
<i>Dont entretien et réparations</i>	825	586	1 934	569	11 716
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	220	232	352	369	400
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	5 993	5 752	4 842	5 435	5 263
∑ Charges à caractère général	25 894	29 548	27 258	29 919	53 644
<i>- Remboursement de frais</i>	25 673	32 436	23 801	29 129	46 665
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	221	-2 888	3 457	790	6 979
<i>+ Charges d'intérêt</i>	34 485	31 177	27 900	23 965	20 702
<i>+ Titres annulés (sur exercices antérieurs)</i>				1 000	
Charges courantes	60 379	60 725	55 158	54 884	74 346

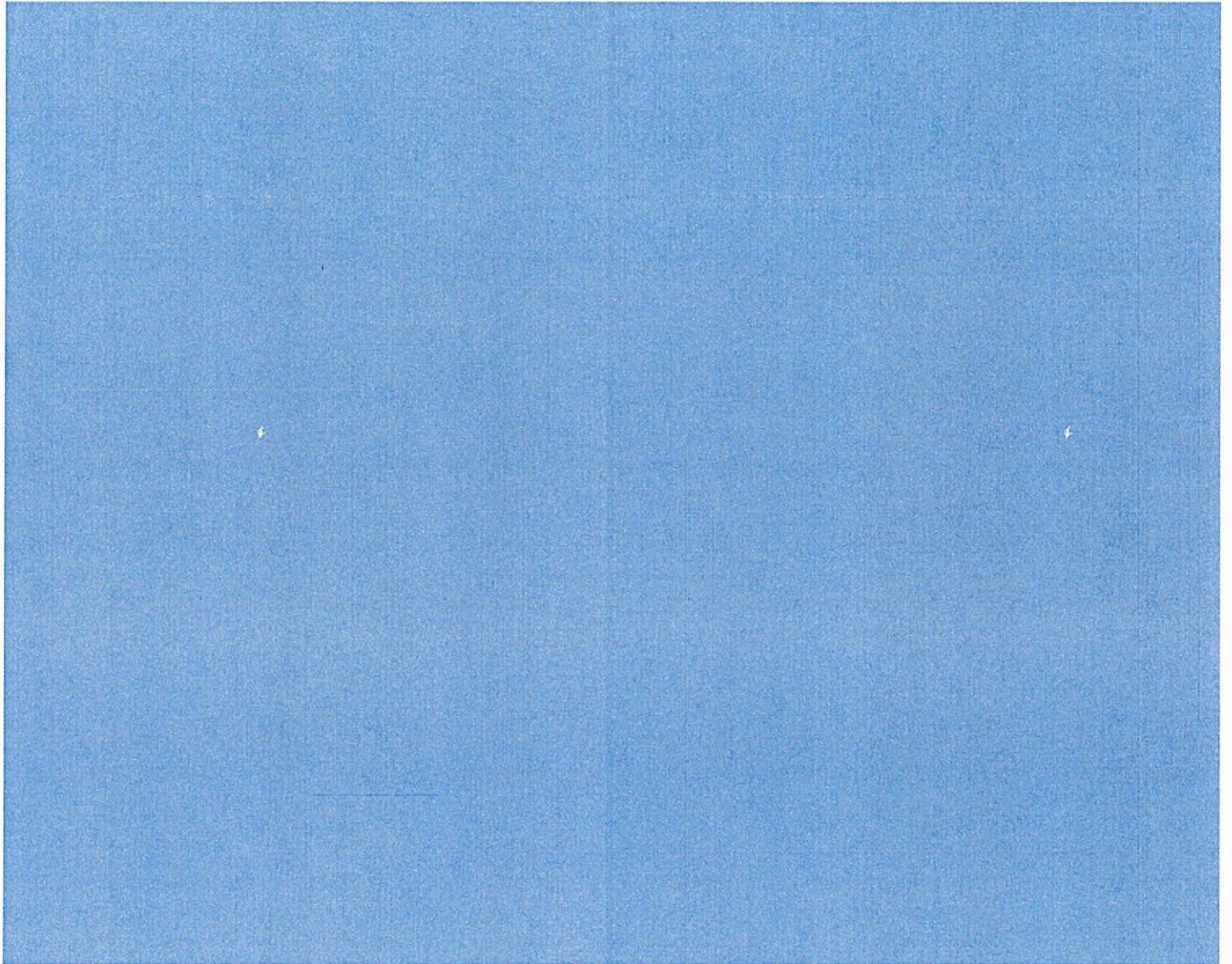
<i>Produits en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Remboursement de frais</i>	25 673	32 436	23 801	29 129	46 665
<i>+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	40 680	39 680	25 454	42 154	41 647
<i>+ intéressement aux résultats</i>	5 268	1 000	0	0	0
<i>Produits de gestion courante hors remboursement de frais</i>	45 948	40 680	25 454	42 154	41 647
∑ Ressources d'exploitation	71 621	73 116	49 255	71 283	88 312
<i>Dotations et participations</i>				795	
Produits de gestion	71 621	73 116	49 255	72 078	88 312
<i>Subvention exceptionnelle</i>	75 000	66 500	81 536	73 000	72 000
Total recettes réelles de fonctionnement	146 621	139 616	130 791	145 078	160 312

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

Dépenses et recettes d'investissement du budget annexe en euros

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Annuité en capital de la dette</i>	80 841	81 545	82 270	83 016	83 783
<i>Dépenses d'équipement</i>				9 409	188 969
∑ dépenses réelles d'investissement	80 841	81 545	82 270	92 425	272 752
<i>Excédents de fonctionnement capitalisés</i>	76 168	86 242	78 893	75 632	90 194
<i>Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>					246 533
∑ recettes réelles d'investissement	76 168	86 242	78 893	75 632	336 727

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion de la commune de Bellerive-sur-Allier.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.comptes.fr