



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAILLANS

(Département de la Drôme)

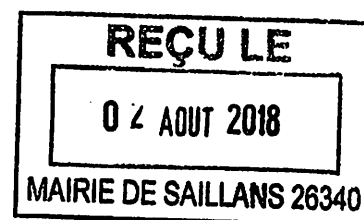
Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 14 mai 2018

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	7
1.1-	Les caractéristiques socio-économiques	7
1.2-	L'environnement institutionnel	7
1.2.1-	L'expérience de démocratie participative	7
1.2.2-	L'appartenance à la communauté de communes du Pays de Saillans jusqu'en 2014 et la création d'un SIVU.....	8
1.2.3-	Les compétences exercées par la 3CPS.....	9
2-	<u>LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS ET DU PAYS DE SAILLANS</u>	10
2.1-	Rappel réglementaire.....	10
2.2-	L'évolution des flux financiers avec la communauté de communes	10
2.2.1-	Le transfert d'équipements sportifs.....	10
2.2.2-	La restitution de la compétence périscolaire	11
2.3-	Les charges de centralité demeurant à la commune	12
2.4-	Les mutualisations de moyens et de services	12
2.5-	Conclusion sur les relations avec l'intercommunalité	12
3-	<u>LA GESTION INTERNE</u>	13
3.1-	L'organisation	13
3.2-	Les délégations de signature.....	13
3.3-	La gestion des ressources humaines	13
3.3.1-	Le rapport sur l'état de la collectivité.....	13
3.3.2-	Le pilotage des ressources humaines.....	13
3.3.3-	L'évolution des effectifs.....	13
3.3.4-	Le temps de travail	14
3.3.5-	Les autorisations d'absence pour évènements familiaux	15
3.3.6-	Les heures supplémentaires.....	15
3.3.7-	L'absentéisme et les accidents du travail	16
3.3.8-	La politique de formation.....	16
3.3.9-	Le régime indemnitaire	17
3.3.10-	Les règles d'avancement	17
3.3.11-	Les risques couverts	18
3.3.12-	L'action sociale	18
3.4-	L'engagement des dépenses.....	18
3.5-	La fonction achat, la commande publique et le contrôle interne.....	19
3.5.1-	La fonction achat.....	19
3.5.2-	Le respect des règles de la commande publique	19
3.5.3-	Le contrôle interne	20
3.6-	La gestion des opérations funéraires.....	20
3.6.1-	La gestion des décès	21
3.6.2-	L'information des familles	21
3.7-	Conclusion sur la gestion interne de la collectivité	22
4-	<u>L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE</u>	22
4.1-	La population scolarisée et l'organisation de la compétence sur le territoire	22
4.2-	Les dérogations à la carte scolaire.....	23
4.2.1-	Les élèves saillansons scolarisés dans une autre école publique.....	24
4.2.2-	Les élèves non-résidents scolarisés à Saillans.....	24
4.3-	L'accueil des moins de trois ans.....	24
4.4-	Les modes d'organisation et de gestion.....	25
4.4.1-	L'organisation des services	25
4.4.2-	La gestion des achats.....	25
4.4.3-	La gestion du personnel.....	25
4.4.4-	L'appréciation des usagers sur l'organisation du service.....	25
4.4.5-	La restauration scolaire	26

4.5-	La réforme des rythmes scolaires	27
4.5.1-	Les modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires	27
4.5.2-	L'impact financier de la réforme	28
4.6-	La dynamique des dépenses et des recettes scolaires et périscolaires	28
4.6.1-	Le coût de fonctionnement en matière scolaire	28
4.6.2-	Le coût de fonctionnement en matière périscolaire	29
4.6.3-	Les dépenses d'investissement et leur financement	29
4.7-	Conclusion sur l'exercice de la compétence scolaire au sens large	30
5-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES</u>	30
5.1-	L'information budgétaire et la fiabilité comptable	30
5.1.1-	Les dates et les délibérations d'approbation des documents budgétaires	30
5.1.2-	Les informations contenues dans les documents budgétaires	31
5.1.3-	La fiabilité des comptes	32
5.1.4-	Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes	34
6-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	35
6.1-	La méthodologie retenue	35
6.2-	L'évolution des soldes d'épargne	35
6.3-	L'évolution des produits de gestion	36
6.3.1-	L'évolution du produit fiscal	36
6.3.2-	Les autres recettes d'exploitation sur lesquelles la commune est décisionnaire ..	39
6.3.3-	Les ressources institutionnelles	39
6.3.4-	Conclusion sur les recettes de gestion	40
6.4-	L'évolution des charges de gestion	40
6.4.1-	Les charges à caractère général	41
6.4.2-	Les charges de personnel	42
6.4.3-	Les subventions de fonctionnement	43
6.4.4-	Les autres charges de gestion	43
6.4.5-	Conclusion sur les charges de gestion	43
6.5-	Les charges financières	43
6.6-	Le financement des dépenses d'équipement	44
6.6.1-	Les dépenses d'équipement réalisées	44
6.6.2-	Les modalités de financement	44
6.7-	La situation bilancielle	45
6.7.1-	Le fonds de roulement et la trésorerie	45
6.7.2-	L'endettement	46
6.7.3-	La capacité de désendettement du budget principal	48
6.8-	Conclusion sur la situation financière	48
7-	<u>PROSPECTIVE FINANCIERE</u>	48
7.1-	Les hypothèses retenues	49
7.2-	Les résultats de la prospective	49
8-	<u>ANNEXES</u>	51
8.1-	ANNEXE 1 : Localisation de la commune de Saillans	51
8.2-	ANNEXE 2 : Schéma de gouvernance de la commune depuis avril 2014	52
8.3-	ANNEXE 3 : Prospective financière	53



SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône Alpes a procédé au contrôle de la commune de Saillans pour les exercices 2011 à 2016. Le rapport a été actualisé avec les données de l'exercice 2017 lorsqu'elles étaient disponibles.

Comptant 1 221 habitants en 2013, Saillans est située dans la vallée de la Drôme, au pied des Préalpes du sud du Vercors. Depuis 2008, sa progression démographique est quatre fois supérieure à celle de la population départementale. L'économie est fondée en particulier sur la viticulture, le tourisme et un tissu artisanal relativement développé. Les indicateurs de revenu et d'activité sont assez défavorables par rapport à ceux de la région.

Saillans appartient à la communauté de communes du Crestois et du pays de Saillans, issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2014, de deux communautés de communes, ainsi que du rattachement de la commune isolée de Crest. Les transferts de compétences ont été sur la période relativement limités. La compétence périscolaire a même été restituée à la commune qui l'a ensuite transférée à un syndicat intercommunal créé *ex nihilo*. Les mutualisations sont peu développées. La commune expérimente depuis avril 2014 un mode innovant de gouvernance partagée associant les citoyens aux prises de décision. Il a notamment favorisé une évaluation approfondie de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Bien que la compétence scolaire au sens large soit assumée par deux acteurs distincts, la commune et un syndicat intercommunal, le fonctionnement et la qualité du service n'en sont pas affectés. Si les dépenses scolaires ont progressé à un rythme près de trois fois inférieur à celui des charges de gestion, le coût par élève – 754 € – est stable, en raison de la progression des effectifs scolarisés. La réforme des rythmes scolaires a induit une dépense nouvelle de 280 € par élève, prise en charge à 50 % par l'État et la caisse d'allocations familiales. Les éléments positifs du dispositif ne compensent pas le constat partagé d'une plus grande fatigue des enfants et le retour à la semaine des quatre jours a été décidé à la rentrée 2018.

La gestion interne n'apparaît pas suffisamment rigoureuse sur plusieurs de ses aspects. En matière de ressources humaines, si le temps de travail est respecté, quelques anomalies ont été relevées dans l'attribution du régime indemnitaire et la communication des données nécessaires n'a pas été effectuée au centre de gestion jusqu'en 2017. Par ailleurs, le circuit d'engagement des dépenses doit être revu et les règles de la commande publique ont été méconnues pour plusieurs achats. Les données de la comptabilité analytique pourraient être mieux exploitées, pour disposer d'une connaissance fine du coût des services, restauration scolaire en particulier. Enfin, l'information budgétaire et comptable doit être fiabilisée.

Satisfaisante en 2014, la situation financière de la commune s'est dégradée en 2016, pour des raisons principalement exogènes et conjoncturelles. En 2017, la situation financière s'est nettement redressée et la capacité de désendettement s'élève à trois années au terme du dernier exercice, à un niveau très satisfaisant. L'effort fiscal est supérieur à celui des communes comparables et les marges de manœuvre sur la fiscalité directe sont faibles. En revanche, aucune taxe indirecte n'a été instituée. Les dépenses d'équipement ont été dynamiques, soutenues par un taux de subventionnement proche de 40 %. L'endettement est maîtrisé et sans risques et le niveau du fonds de roulement permet de ne pas recourir à l'emprunt à court terme. La chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre un pilotage budgétaire permettant une visibilité pluriannuelle de sa trajectoire financière et de corréliser le rythme de progression des charges de gestion à celui des recettes de fonctionnement.

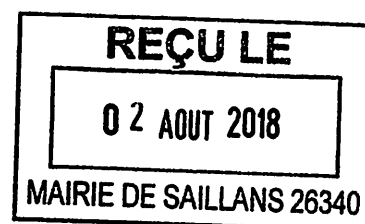
RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : définir une procédure sécurisée d'engagement des dépenses conforme aux règles de l'instruction M14 et à celles de la commande publique.

Recommandation n° 2 : calculer les coûts de revient des prestations délivrées, notamment en matière scolaire.

Recommandation n° 3 : fiabiliser les états de la dette et des effectifs joints aux documents budgétaires ainsi que la situation patrimoniale (actif et passif).

Recommandation n° 4 : instaurer un pilotage budgétaire permettant une visibilité pluriannuelle et corrélérer le rythme de progression des charges de gestion à celui des recettes de fonctionnement.



La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saillans pour les exercices 2011 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 10 mars 2017, adressée à M. Vincent BEILLARD, maire de la commune depuis le 28 mars 2014. Son prédécesseur, M. François PEGON, a également été informé le 10 mars 2017.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations entretenues avec la communauté de communes ;
- ♦ la gestion interne ;
- ♦ la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière, accompagnée d'une prospective.

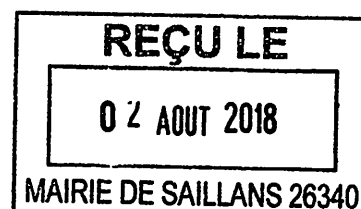
Les thèmes de contrôle relatifs à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire et à la gestion des opérations funéraires s'inscrivent chacun dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu avec M. PEGON le 25 septembre 2017 et avec M. BEILLARD le 4 octobre 2017.

Lors de sa séance du 17 octobre 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 11 décembre 2018 à M. BEILLARD, ordonnateur en fonctions depuis le 28 mars 2014, à M. PEGON, ancien ordonnateur du 1^{er} janvier 2011 au 27 mars 2014 et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 4 mai 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE



1.1- Les caractéristiques socio-économiques

Saillans est située dans la vallée de la Drôme, à 45 km au sud-est de Valence, à 22 km au sud-ouest de Die et à 15 km à l'est de Crest. La commune est implantée au pied du massif des « Trois Becs », Préalpes drômoises au sud du Vercors (voir carte en annexe 1). Sa superficie est de près de 15 km².

En 2013, la commune comptait 1 221 habitants, contre 1 056 habitants en 2008, soit une progression annuelle très dynamique de 2,9 %. En comparaison, la population départementale a augmenté de 0,7 % sur la même période et celle de la région Rhône-Alpes de 0,9 %. Cette évolution est intégralement due au solde migratoire, le solde naturel étant négatif de 0,1 %. Les plus de 60 ans représentent près de 33 % des habitants.

L'économie est en particulier basée sur la viticulture et le tourisme lié aux activités de pleine nature. Le tissu artisanal est important et de nombreux intermittents du spectacle vivant sont domiciliés sur ce territoire. Une laiterie a été créée en 2016. Le secteur tertiaire occupe près de 76 % des actifs.

Tableau n° 1 : Ventilation de actifs par secteur d'activité

	Nombre	Part en %
Agriculture	8	5,7
Industrie	10	7,1
Construction	16	11,3
Commerce, transports, services divers	48	34,0
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	59	41,8

Source : Insee, exercice 2013

Les indicateurs de revenu et d'activité sont assez défavorables par rapport à ceux de la région.

Tableau n° 2 : Indicateurs de revenus et de pauvreté

	Saillans	Drôme	Rhône-Alpes
Revenu disponible médian par unité de consommation	18 193	19 391	20 988
Ménages imposables	45 %	54 %	60 %
Taux de chômage	13,4 %	13,6 %	11,6 %

Source : Insee et DGFIP (ménages imposables), exercice 2013

Les résidences secondaires représentent 29,3 % des habitations (contre 11,7 % en Rhône-Alpes) et les logements vacants 5,7 % (contre 7,4 % en Rhône-Alpes). Près de 68 % des ménages sont propriétaires de leur habitation. Les logements sociaux représentent près de 4 % du parc de logements (contre 2,3 % en 2008).

1.2- L'environnement institutionnel

1.2.1- L'expérience de démocratie participative

Un mode de gouvernance partagé a été mis en place après les élections de mars 2014. Les valeurs que la nouvelle municipalité souhaite porter sont le développement humain durable, le mieux vivre ensemble en créant et renforçant les liens sociaux intergénérationnels, la lutte contre les inégalités sociales, économiques, environnementales, la participation des habitants.

Le fonctionnement de la municipalité est régi par les principes suivants :

- la collégialité au sein de l'équipe municipale en vue de prise de décisions collectives, reposant sur une répartition des compétences et des indemnités de fonction entre tous les conseillers municipaux ; un travail en binômes d'élus (ou trinômes), avec un binôme de tête (maire/1^{ère} adjointe) et un binôme (ou trinôme) d'élus pour chaque compétence identifiée, l'instauration d'un comité de pilotage ouvert au public (en substitution au traditionnel conseil des adjoints) qui constitue l'instance principale de travail et de décision à laquelle participent tous les élus ;
- la participation des habitants qui s'exerce à différentes étapes de la gestion des affaires de la commune : (i) lors de l'impulsion des idées et des projets des actions dans le cadre de commissions participatives coordonnées par des élus référents, regroupant entre 20 et 60 habitants chacune, visant une réflexion générale sur les orientations politiques et la priorisation des actions, (ii) lors de la préparation et de l'étude des dossiers et projets dans le cadre des Groupes Action-Projet (groupes de travail pour préparer, suivre et mettre en œuvre une action concrète, regroupant, sur une période déterminée, un nombre limité d'habitants) – six au minimum – et un élu référent, et (iii) dans la mise en œuvre des projets ;
- l'information du public et la transparence sur les processus de décision publique.

Un conseil des sages valant observatoire de la participation a été institué. Il s'agit d'une instance de « *veille sur la démocratie participative et d'accompagnement du pouvoir d'agir des habitants* », composée de douze membres, renouvelés par tirage au sort parmi les habitants volontaires.

La commune a été notamment soutenue dans sa démarche par la Fondation de France lui permettant de recruter un chargé de mission « démocratie représentative ». Un schéma de gouvernance figure en annexe 2.

Sur la période mi 2014 - mi 2016, 174 réunions des groupes action projet et commissions thématiques se sont tenues. Le comité de pilotage s'est réuni 55 fois.

Globalement, le temps consacré au débat participatif a représenté près de 7 000 heures par an. L'ordonnateur a indiqué que plus d'un habitant sur quatre a participé au moins une fois au projet communal. Le principal projet en cours concerne en 2017 la révision du plan local d'urbanisme (PLU) sur un mode participatif.

1.2.2- L'appartenance à la communauté de communes du Pays de Saillans jusqu'en 2014 et la création d'un SIVU

La commune appartient à la communauté de communes du Crestois et du pays de Saillans (3CPS). Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est issu de la fusion au 1^{er} janvier 2014 de la communauté de communes du Crestois et de la communauté de communes du Pays de Saillans, ainsi que du rattachement de la commune isolée de Crest.

Précédemment, la commune était membre de la communauté de communes du Pays de Saillans, EPCI à fiscalité additionnelle, qui assumait notamment les compétences périscolaire et restauration scolaire. La 3CPS n'a pas souhaité, par délibération du 8 janvier 2014 reprendre ces compétences qui ont donc été restituées aux communes¹ de l'ex-CCPS le 1^{er} juillet 2015. Au second semestre 2015, la commune de Saillans a assuré la continuité du service pour le compte de l'ensemble des communes de l'ex-CCPS (à l'exception des

¹Les communes de Aubenasson, Aurel, Chastel Arnaud, La Chaudière, Espenel, Rimon-et-Savel, Saillans, Saint-Benois-en-Diois, Saint-Sauveur-en Diois, Vercheny, Véronne.

communes d'Aurel et de Vercheny) et a mis en place une convention de partenariat avec les communes concernées. Ces dernières ont décidé de se regrouper en un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), dénommé « *Les enfants du Solaire* ». Le SIVU exerce les compétences obligatoires « périscolaire » et « péri-éducatif » dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires depuis le 18 décembre 2015, et la compétence facultative « restauration scolaire » depuis le 1^{er} avril 2016.

Le SIVU est présidé par Mme Christine SEUX, conseillère municipale de Saillans, déléguée aux actions en matière scolaire et périscolaire. M. BEILLARD en est un des trois vice-présidents.

1.2.3- Les compétences exercées par la 3CPS

Les compétences de la 3CPS sont les suivantes au regard de ses statuts révisés le 8 décembre 2016 :

1) Les compétences obligatoires

- aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire
 - Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ;
- actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 5214-16 du CGCT :
 - création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaire ou aéroportuaire : politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés.

2) Les compétences optionnelles

- protection et mise en valeur de l'environnement le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- actions sociales d'intérêt communautaire ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- politique du logement et du cadre de vie.

3) Les principales compétences facultatives

- création, aménagement et gestion d'un site multimodal sur le site de la gare de Saillans ;
- création, aménagement et entretien d'une vélo-route le long de la Drôme ;
- Maison du sport et de la Nature à Saillans.
- sensibilisation et prévention environnementale des sites naturels touristiques ;
- traitement des eaux usées issues de l'assainissement collectif ;
- réalisation, gestion et exploitation d'infrastructures ou réseaux de communications électroniques haut débit ou très haut débit, ouvert au public ;
- aménagement, gestion et animation du Site culturel du temple de Saillans ;
- soutien des actions visant à accéder aux nouveaux outils d'informations : club informatique de Saillans ;
- promotion, animation des événements sportifs et soutien des manifestations sportives de rayonnement départemental, régional, national ou international.

2- LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS ET DU PAYS DE SAILLANS

2.1- Rappel réglementaire

Les flux financiers entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres se traduisent par deux types d'attributions régies par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) :

- l'attribution de compensation (AC) est le solde des recettes issues de la fiscalité économique et des charges (le coût des services) transférées par la commune à l'EPCI. Elle ne peut être indexée sauf si le conseil communautaire en a décidé ainsi à l'unanimité lors de la fixation des montants et évolue en fonction des transferts de charges opérés de la commune vers l'EPCI. L'évaluation des charges transférées doit impérativement être approuvée par une commission locale d'évaluation des transferts (CLET) ;
- la dotation de solidarité communautaire (DSC) n'a aucun caractère obligatoire. Elle peut être instituée par l'EPCI pour permettre à la fois un retour financier supplémentaire vers les communes qui ont perdu leur ressource fiscale la plus dynamique avec le transfert de la taxe professionnelle, et l'exercice sur le territoire d'une solidarité entre les communes membres. Pour en fixer le montant par commune, le conseil communautaire doit tenir compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Il arrête les autres critères librement.

2.2- L'évolution des flux financiers avec la communauté de communes

Les flux financiers avec la 3CPS se limitent à l'AC, l'EPCI n'ayant institué ni DSC² ni fonds de concours. En raison du transfert de la fiscalité économique à la 3CPS en 2014, l'AC reversée à la commune s'élève à 25 k€ cette année-là et la suivante, avant de progresser à 66 k€ en 2016 sous l'impact de la restitution de la compétence périscolaire. Elle tient compte également de la part du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) imputée à chaque commune.

Tableau n° 3 : Détail de la fiscalité reversée par la communauté de communes

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation	0,0	0,0	0,0	24,8	24,8	66,4
Dotation de solidarité communautaire	0,0	0,0	5,0	5,0	0,0	0,0
Fiscalité reversée par la CC	0,0	0,0	5,0	29,9	24,8	66,4

Source : comptes de gestion, retraitements CRC.

2.2.1- Le transfert d'équipements sportifs

L'évaluation des équipements sportifs transférés (terrain de football, courts de tennis, vestiaires et parking) a été opérée par un consultant qui a retenu comme méthode générale :

- concernant les charges et recettes de fonctionnement, la moyenne des dépenses et produits constatés sur les trois dernières années ;
- concernant les charges d'investissement, le coût annualisé par rapport à une durée normale d'utilisation fixée à 40 ans pour les bâtiments, 15 ans pour les terrains et 10 ans pour l'actif mobilier. Ce coût intègre les frais financiers relatifs au financement des investissements par emprunt.

² La DSC instituée précédemment par la CC du Pays de Saillans n'a pas été reconduite par la 3CPS.

Cette méthode d'évaluation est compatible avec les dispositions précitées du CGI³. Elle a donné lieu à une retenue globale de 18 080 €, dont 7 600 € au titre des charges de fonctionnement, ne représentant que 1,1 % des charges de fonctionnement constatées au compte administratif 2013, et 10 480 € au titre des dépenses d'investissement. En l'absence de nomenclature fonctionnelle, le montant des charges de fonctionnement transférées n'a pu être rapproché des dépenses réalisées par la commune au compte administratif 2013.

L'évaluation effectuée a été approuvée par la CLET du 3 novembre 2014. En revanche, la commune n'a pas délibéré pour approuver ce rapport, en contradiction avec l'alinéa 7 du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI. Le conseil municipal n'a donc pas pu en mesurer les impacts budgétaires.

Tableau n° 4 : Charges transférées au titre de la compétence sport en 2014

En €	Fonction.	Invest.	Total	CA 2013 (Fonct.)	Part Fonct.
Charges brutes (a)	7 600	10 480	18 080	695 057	1,1 %
<i>dont personnel</i>	2 275			305 509	0,7 %
<i>dont charges à caractère général</i>	5 325			233 148	2,3 %
<i>dont autres charges de gestion</i>				156 400	0,0 %
Recettes (b)				1 063 851	0,0 %
Charges nettes (a-b)	7 600	10 480	18 080		

Source : rapport de la CLET du 3 novembre 2014

La commune a également transféré à la 3CPS, par délibération du 7 novembre 2014, l'emprunt dont le capital restant dû (CRD) s'élevait à 153 k€ qui a financé la construction des vestiaires sportifs. Le CRD de cet emprunt représentait 17 % de l'encours de dette de la commune au 1^{er} janvier 2014. L'annuité en capital de cet emprunt s'élève à 11 k€ jusqu'en 2028, soit un montant supérieur à la retenue sur AC relative à l'investissement. Le transfert de l'emprunt n'est pas contraire aux dispositions du CGI précitées, mais la chambre observe que la retenue sur AC, conservée par l'EPCI, est intégralement affectée au remboursement de la dette transférée par la commune. De ce fait, la 3CPS ne dispose pas des ressources lui permettant d'investir sur les équipements sportifs transférés ou de les renouveler, alors même que l'EPCI doit financer la construction d'un centre aquatique pour un montant de 9 M€ HT.

2.2.2- La restitution de la compétence périscolaire

La restitution aux communes de l'ex-CCPS de la compétence périscolaire a donné lieu à une révision de l'AC qui a été majorée pour Saillans de 41 527 € sur l'exercice 2016. Les modalités de calcul présentées dans le rapport de la CLET du 17 juin 2015 sont globales à l'ensemble des communes concernées, de sorte qu'il n'est pas possible de procéder à la ventilation par nature de charges comme cela a été fait pour la compétence sport.

³ « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. » La loi de finances pour 2017 prévoit que, dans le cas où le représentant de l'État est amené à déterminer le montant des charges transférées, les dépenses non liées à un équipement sont évaluées d'après la moyenne des dépenses figurant dans les comptes administratifs de la collectivité à l'origine du transfert, actualisé selon un indice, sur une période de trois ans précédant le transfert et une période de sept ans pour les dépenses d'investissement.

La commune a délibéré le 10 juillet 2015 pour approuver ce rapport. Un emprunt dont le CRD était de 115 k€ correspondant à la construction de la cuisine intercommunale a également été transférée de la 3CPS à la commune puis au SIVU, sans impact budgétaire pour la commune, les deux opérations étant concomitantes.

2.3- Les charges de centralité demeurant à la commune

La commune n'assume plus de charges de centralité susceptibles d'être transférées. La compétence « gestion du service de l'eau » devrait être intercommunale à compter de 2020 en application de la loi NOTRé. Le projet de transfert du gîte communal pour en faire une maison de la nature en lien avec la compétence tourisme exercée au plan communautaire a été abandonné.

2.4- Les mutualisations de moyens et de services

La 3CPS dispose de trois services mutualisés : un service de l'entretien de la voirie des très petites communes, un service proposant un remplacement de secrétariat et un service d'urbanisme. Saillans n'est concernée que par ce dernier.

Le schéma de mutualisation de la 3CPS n'a été approuvé que le 21 septembre 2017, plus de 21 mois après la date prévue par l'article 74 de la loi NOTRé. Les objectifs visés sur le mandat en cours ont trait à la mutualisation du matériel technique et des locaux, notamment avec la ville centre (Crest) et au développement des commandes de fournitures et de prestations groupées. Il est, de plus, envisagé de mutualiser l'assistant de prévention sur les missions sécurité et santé au travail ainsi qu'un poste de chargé de mission pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur certains travaux.

Le maire de Saillans estime que la démarche de conception du schéma a été insuffisamment participative. Si la 3CPS a transmis, au printemps 2015, un questionnaire aux communes, aucune réunion n'a été organisée. Son contenu orientait vers certaines thématiques et ne comportait pas de questions ouvertes. La commune a toutefois répondu de manière positive aux items proposés (mutualisation de certains achats et de prestations de services). Pour sa part, le président de la 3CPS a précisé que « *la méthodologie a été approuvée en bureau et le schéma de mutualisation voté par la commune de Saillans.* » L'ordonnateur a indiqué être, par ailleurs, intéressé par l'organisation de formations mutualisées qui permettrait de faciliter les échanges entre agents des communes membres et de l'EPCI.

2.5- Conclusion sur les relations avec l'intercommunalité

Les transferts de compétences de la commune à l'intercommunalité ont été sur la période relativement limités. La compétence périscolaire a même été restituée à la commune qui l'a ensuite transférée à un syndicat intercommunal créé *ex nihilo*, la création de la 3CPS ayant échoué de ce point de vue à simplifier le paysage intercommunal. Enfin, les mutualisations sont peu développées.

REÇU LE

02 AOUT 2018

MAIRIE DE SAILLANS 26340

3- LA GESTION INTERNE

3.1- L'organisation

En 2016, l'organigramme fait apparaître un schéma en « râteau », les trois services regroupant seize agents étant rattachés à la secrétaire générale (SG), soit 13,7 agents en équivalent temps plein (ETP)⁴. Elle est secondée, pour la gestion du service technique, par un responsable technique, qui assure la gestion directe de trois agents. Le taux d'administration s'élève à 11,2 ETP pour 1 000 habitants, supérieur à celui de la strate d'appartenance, qui est de 8,7 ETP⁵.

3.2- Les délégations de signature

Le conseil municipal a délégué au maire, par délibération du 9 janvier 2015, les attributions prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT. Or des subdélégations aux élus, en vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT, sont intervenues par arrêté du maire du 25 avril 2014, qui n'était pas habilité pour ce faire⁶. Les actes qui en découlent, c'est-à-dire ceux signés par le maire par délégation du conseil municipal, et ceux signés par les adjoints ou les conseillers municipaux par délégation du maire entre le 25 avril 2014 et le 8 janvier 2015 sont donc dépourvus de base légale. La chambre recommande de reprendre les actes qui ont la portée la plus importante.

3.3- La gestion des ressources humaines

3.3.1- Le rapport sur l'état de la collectivité

La commune disposant de moins de 50 agents n'est pas tenue de créer un comité technique, en vertu de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle est néanmoins astreinte à transmettre, les années impaires, au centre de gestion le rapport sur l'état de la collectivité prévu par l'article 33 de la loi précitée, ce qui n'a pas été effectué avant 2017.

3.3.2- Le pilotage des ressources humaines

Le pilotage des ressources humaines correspond à l'emploi d'un agent à 60 % (la SG pour 30 % de son temps de travail et deux agents pour 30 % d'un temps complet). La SG organise une réunion par quinzaine regroupant l'ensemble des agents, dont l'objectif est de favoriser la fluidité de l'organisation et des relations interpersonnelles. La rédaction de l'ensemble des fiches de postes a été achevée à l'automne 2017. Le suivi de la masse salariale, qui n'est pas formalisé, s'effectue en fonction des besoins d'information des élus.

3.3.3- L'évolution des effectifs

Les effectifs ont globalement progressé de cinq unités (de 11 agents en 2011 à 16 agents en 2016). L'ancien ordonnateur indique avoir renforcé les secteurs enfance et police rurale. La nouvelle municipalité élue au printemps 2014 a validé le recrutement de trois agents relevant de contrats aidés (CAE) : un emploi consacré à la démocratie participative financé pour trois

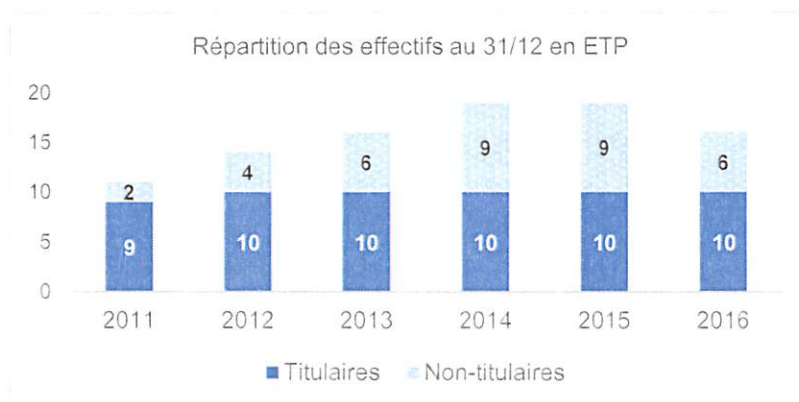
⁴ L'ETP mesure le volume de travail en termes de nombre d'heures : un agent travaillant à temps plein toute l'année compte pour un, les autres comptent au prorata de leur quotité de travail par rapport à un temps complet et de leur durée de poste sur l'année.

⁵ Source : Les collectivités locales en chiffres 2017 (www.collectivites-locales.gouv.fr), page 86.

⁶ Cet arrêté vise une délibération déléguant au maire un certain nombre de compétences qui n'a pas été adoptée dans les faits.

ans par la Fondation de France, dont la pérennité dépend de la poursuite de son soutien financier, un agent technique et un agent administratif. L'ordonnateur indique que l'agent technique qui doit prochainement partir à la retraite ne sera pas remplacé et qu'il n'envisage pas de recrutements d'ici la fin du mandat même si l'absence pour maladie d'un agent pourrait motiver le recours à un contractuel.

Graphique n° 1 : L'évolution et la répartition des effectifs



Source : commune

Les données transmises par l'ordonnateur ne correspondent pas à l'état des effectifs figurant au compte administratif, tant pour le nombre des agents, que leur statut. L'ordonnateur explique ces écarts par un problème de paramétrage du logiciel de gestion des ressources humaines et s'est rapproché du prestataire pour le régler.

3.3.4- Le temps de travail

Le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a institué une durée maximale annuelle, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures. Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures. Cette durée n'est pas seulement un plafond, elle est aussi un plancher.

L'accord-cadre en vigueur relatif au temps de travail, adopté par délibération du 14 décembre 2001, prévoit un temps de travail annuel de 1 600 heures. Le lundi de Pentecôte est férié ; en contrepartie, sept heures ont été ajoutées au temps de travail de chaque agent. Trois cycles de travail sont définis pour les agents à temps complet qui bénéficient de 15 à 23 jours d'ARTT par an. Les agents à temps non complet n'en bénéficient pas. Les horaires de travail sont fixes par service sur la base de 45,7 semaines par an. La commune ne dispose pas de badgeuse mais l'effectif susceptible de percevoir des IHTS étant inférieur à dix agents, elle n'est pas tenue de mettre en œuvre un contrôle automatisé du temps de travail.

Tableau n° 5 : Décompte horaire du temps de travail annuel

Calendaires	365	
WE	- 104	
Congés	- 25	« La durée des congés annuels est de cinq fois les obligations hebdomadaires. »
Fériés	- 8	par convention
Jours locaux	0	pas de journée du maire
Total	228	jours travaillés
Cycle 1 (heures)	1 782	à raison de 7h48 mns travaillées par jour (39 h par semaine)
Cycle 2 (heures)	1 756	à raison de 7h40 mns travaillées par jour (38,4 h par semaine)
Cycle 3 (heures)	1 714	à raison de 7h30 ms travaillées par jour (37,5 h par semaine)

Source : accord-cadre RTT en vigueur

Tableau n° 6 : Nombre de jours RTT en fonction du cycle hebdomadaire de travail

Cycles	Service	Semaines travaillées	Temps de travail hebdomadaire	Total heures	Jours RTT
Cycle 1	Secrétariat général	45,7	39	1 800	23
Cycle 2	Administration, Ecole	45,7	35	1 607	0
Cycle 3	Technique	45,7	37,5	1 607	17
Cycle 4	Personnels non-titulaires	45,7	26	1 188	0
		45,7	24,5	1 120	0
		45,7	21	960	0

Source : accord-cadre RTT en vigueur et données de l'ordonnateur

3.3.5- Les autorisations d'absence pour événements familiaux

Le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux accordées aux agents de la commune, au prorata de leur temps de travail, est défini par les délibérations du 16 juin 2006 et du 22 septembre 2017 et repris dans le livret d'accueil délivré aux agents. Il est plus favorable que celui de même ordre existant pour les agents de l'État.

Tableau n° 7 : Autorisations spéciales d'absences

Type d'autorisation (en nombre de jours)	Commune de Saillans	Fonction publique d'État	Ecart au bénéfice des agents de la collectivité
Mariage de l'agent	6	5	1
Mariage d'un enfant	3	0	3
Mariage d'un adolescent, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1	0	1
Décès du conjoint (ou concubin) ou d'un enfant	5	3	2
Décès des pères, mères	3	3	0
Décès des beaux-pères, belles-mères	3	0	3
Décès des autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1	0	1
Maladie très grave du conjoint (ou concubin), d'un enfant	5	3	2
Maladie très grave des pères, mères	3	3	0
Maladie très grave des beaux-pères, belles-mères	3	0	3
Maladie très grave des autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1	0	1
Naissance ou adoption	3	3	0
Enfant malade	12	12	0
Déménagement	1	0	1
Médaille d'honneur région., département. et communale	1	0	1

Source : livret d'accueil de la collectivité

Le régime en vigueur pourrait être reconsidéré, en s'inspirant de celui du même ordre existant pour les agents de l'État⁷.

3.3.6- Les heures supplémentaires

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Leur règlement est subordonné par l'approbation par le conseil municipal d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires (HS) et à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte celles accomplies. La chambre observe que si la délibération du 4 janvier 2008 relative au régime indemnitaire des personnels précise les modalités de paiement des HS réalisées à l'occasion des consultations électorales, elle ne fixe pas de liste des emplois éligibles aux HS.

⁷ Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 05/05/2016 - page 1903 : « conformément au principe de parité (...), les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

Un agent a bénéficié, de 2011 à 2016, d'une prime sous forme d'HS forfaitisées (26 heures) d'un montant de 350 €, l'ordonnateur actuel justifiant cette pratique irrégulière par la compensation du non versement de l'indemnité d'exercice des missions de préfecture.

Tableau n° 8 : Heures supplémentaires (décembre 2014-mars 2017)

Nombre moyen d'HS effectuées par an	52
Coût moyen par an, en €	665
Nombre d'agents concernés	4

Source : Xémélios, calculs CRC

3.3.7- L'absentéisme et les accidents du travail

L'ordonnateur n'a pas communiqué de données concernant l'absentéisme avant 2014, du fait de l'absence de collecte des données pour transmission au centre de gestion. Les éléments produits pour les exercices 2014 à 2016 traduisent un absentéisme des agents important et en forte hausse. Les absences pour maladie ordinaire représentent plus de 300 jours en 2016.

Tableau n° 9 : L'absentéisme des agents titulaires entre 2014 et 2016 (en nombre de jours)

Nature	2014	2015	2016
Maladie ordinaire	262		305
Maternité		112	87
Longue maladie		316	
AT			22
Nombre de jours d'absence	262	428	414
par agent (10 titulaires)	26,2	42,8	41,4

Source : commune / Sofaxis

L'absentéisme se situe nettement au-dessus de celui observé dans la fonction publique territoriale qui est de 25,8 jours⁸ en 2015. Pour les communes de la strate de population de Saillans (30 à 29 agents), le taux d'absentéisme⁹ s'élève à 9,2 % contre 13,4 % pour cette dernière. Cependant, ce niveau d'absentéisme présente un caractère exceptionnel, du fait de la longue maladie pendant plus d'un an d'un agent désormais en situation de disponibilité.

En outre, trois accidents du travail sont intervenus en 2015 et 2016, ce qui est significatif, compte tenu du nombre d'agents. Un document unique d'évaluation des risques professionnels a été réalisé avec l'appui du centre de gestion, son volet « prévention des risques psycho-sociaux » étant en cours de confection. Le local technique a été mis aux normes et des formations relatives au port des équipements de protection individuelle ont été organisées.

3.3.8- La politique de formation

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de communiquer les données concernant la formation des agents avant 2015. En 2015 et 2016, l'effort de formation progresse sensiblement : il représente 2,2 jours par agent en 2016 et une dépense annuelle de 2,5 k€. Ce ratio est comparable à celui national (2,5 jours en moyenne en 2013)¹⁰. L'ordonnateur n'envisage pas à court terme l'élaboration d'un plan de formation ; les besoins en la matière sont étudiés lors de l'entretien professionnel de fin d'année.

⁸ Source : SOFAXIS, courtier en assurances statutaires.

⁹ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : [(nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)]. L'effectif étudié est ici appréhendé en ETP (10).

¹⁰ Source : www.fonction-publique.gouv.fr/rapport_annuel_2016_Formation.pdf.

Tableau n° 10 : Formation

	Nombre d'agents ayant suivi une formation	Nombre de jours de formation	Coût de formation, en €
2015	6	14	1 734
2016	6	35	2 529

Source : commune

REÇU LE

02 AOUT 2018

MAIRIE DE SAILLANS 26340

3.3.9- Le régime indemnitaire

Le conseil municipal a approuvé, par délibération du 22 septembre 2017, la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Une procédure interne pour l'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA) a été définie, sur la base de critères objectifs et de l'évaluation professionnelle des agents.

Tableau n° 11 : Les modalités du RIFSEEP

Groupes	IFSE	CIA
	Montant maximum	Montant maximum
A - G1	36 210	6 390
C - G1	11 340	1 260
C - G2	10 800	1 200

Source : délibération du 22 septembre 2017

Le régime indemnitaire en vigueur sur la période sous revue a été institué par délibération du 4 janvier 2008. Il comprend une part fixe et une part versée en fonction des responsabilités, de la qualité d'exécution du travail, de la manière de servir et de l'assiduité.

Toute absence irrégulière, les exclusions temporaires du fait de sanction disciplinaire, les temps de grèves, les congés pour changement de résidence, les congés pour enfant malade, les congés de maladie ordinaire, les congés de longue maladie et de longue durée donnent lieu à une retenue de la part variable correspondant à 1/30^{ème} de prime par jour d'absence¹¹.

La chambre a relevé une situation d'attribution irrégulière d'une indemnité de gardiennage entre 2011 et 2016, l'intéressé ne résidant plus sur la commune depuis mai 2011.

3.3.10- Les règles d'avancement

Les règles en vigueur fixées par la commune consistent, pour l'ensemble des agents :

- en des avancements de grade avec un ratio promouvables/promus fixe par catégorie (100 % pour la catégorie C et 0 % pour la catégorie A, cf. délibération du 4 janvier 2008). Le coût moyen sur la période a été de 400 € par an ;
- en des avancements d'échelon prononcés par le maire soit à l'ancienneté maximale, soit à l'ancienneté minimale (en fonction de la valeur professionnelle de l'agent évaluée lors de l'entretien professionnel annuel). En moyenne, 23 % des avancements d'échelon ont été effectués à l'ancienneté maximale, 57 % à l'ancienneté minimale et 20 % à la durée moyenne, ce qui a coûté 2 153 € par an.

L'article 148 de la loi de finances pour 2016 supprime l'avancement à la durée minimale et prévoit que l'avancement d'échelon, accordé de plein droit, est fonction de l'ancienneté. Lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, l'avancement d'échelon pourra également être lié à la valeur professionnelle.

¹¹ En 2016, la retenue sur régime indemnitaire a concerné trois agents pour un montant cumulé modique inférieur à dix euros.

Tableau n° 12 : Avancements

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avancements de grade						
Nombre d'agents promouvables	0	0	0	0	1	2
Nombre d'agents promus	0	0	0	0	1	2
Coût des avancements de grade en €	0	0	0	0	667	1 744
Avancements d'échelon						
Nombre d'agents à la durée maximale	0	0	1	1	1	1
Nombre d'agents à la durée minimale	3	0	1	1	3	4
Nombre d'agents à la durée moyenne	0	1	0	0	1	0
Coût des avancements d'échelons en €	Données non disponibles		889	2 000	3 945	1 779

Source : données de l'ordonnateur

3.3.11- Les risques couverts

La commune a souscrit un contrat d'assurance des risques statutaires d'une durée de cinq ans (contrat de groupe conclu par le centre de gestion). Les risques couverts sont :

- décès, maladie ou accident de « vie privée », maternité, adoption, paternité et accueil de l'enfant, accident ou maladie imputable au service ou maladie professionnelle pour les agents affiliés à la CNRACL¹² ;
- maladie (imputable au service ou professionnelle), accident de « vie privée », maternité, adoption, paternité et accueil de l'enfant, et accident imputable au service pour les agents affiliés à l'IRCANTEC¹³.

Le bilan financier du contrat est favorable à la commune (+ 5,8 k€ entre les primes versées et les indemnités reçues).

3.3.12- L'action sociale

L'article 70 de la loi du 19 février 2007 pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales au bénéfice de leurs agents. Aucune action sociale n'est spécifiquement mise en place, à l'exception de bons d'achat d'un montant de 30 euros pour le personnel communal et de 15 euros pour les enfants du personnel âgés de moins de 11 ans. Le coût pour la commune est de 435 € en 2016.

En outre, par délibération en date du 4 septembre 2015, le conseil municipal a validé le principe d'adhésion à la convention de participation en matière de protection sociale complémentaire souscrite par le centre de gestion pour le risque « prévoyance - maintien de salaire » avec la mutuelle nationale territoriale pour une durée de six ans à compter du 1^{er} janvier 2016. Le montant de la participation financière de la commune est de 10 euros par agent et par mois (soit 2 k€ par an) pour les indemnités journalières et l'invalidité.

Enfin, par délibération du 6 novembre 2015, le conseil municipal a approuvé la même participation en cas d'adhésion à un contrat mutuelle groupe. Trois agents bénéficient de cette mesure.

3.4- L'engagement des dépenses

L'engagement des dépenses n'était pas systématiquement effectué jusqu'au contrôle de la chambre. Précédemment, l'émission d'un bon de commande (BDC) n'impliquait pas

¹² CNRACL : caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

¹³ IRCANTEC : institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

l'enregistrement immédiat dans le logiciel de comptabilité. Désormais, l'agent du service financier sollicite les devis auprès des services prescripteurs pour procéder à leurs engagements, la validation des devis et/ou des BDC étant effectuée uniquement par les élus référents. L'ordonnateur a indiqué avoir contacté l'éditeur du logiciel de comptabilité pour que les BDC puissent être entièrement dématérialisés et le suivi géré via le logiciel de comptabilité.

Le traitement des factures est centralisé au service comptabilité mais pourrait être organisé de manière plus rigoureuse. Les factures ne sont pas classées et sont souvent traitées en fonction des rappels des fournisseurs. L'agent référent qui a d'autres dossiers à traiter devrait consacrer une journée à l'engagement des dépenses et au mandatement des factures.

L'organisation de la chaîne de la dépense présente certaines faiblesses : le contrôle interne de la dépense n'est pas formalisé et l'organisation des tâches n'est pas précisément définie ; le logiciel de comptabilité mis en place en 2014¹⁴ n'est pas paramétré pour contrôler le respect du seuil de consultation et l'engagement au titulaire d'un marché.

La chambre recommande à l'ordonnateur de formaliser et de sécuriser les procédures d'engagement de l'ensemble des dépenses.

3.5- La fonction achat, la commande publique et le contrôle interne

3.5.1- La fonction achat

La commission d'appel d'offres a été désignée par délibération du 9 janvier 2015. Les services ne disposent pas à ce jour d'un règlement interne de la commande publique. Par ailleurs, aucun agent n'est identifié dans l'organigramme pour la fonction « achat ». La validation des devis et des BDC n'est effectuée que par les élus.

Pour les achats supérieurs à 4 k€, l'ordonnateur indique solliciter au moins trois devis et une procédure de marché à procédure adaptée (MAPA) est mise en œuvre pour les achats supérieurs à 20 k€.

L'ordonnateur a fait également connaître son intérêt pour la démarche des groupements de commande menée à l'échelon intercommunal pour les fournitures administratives et les produits d'entretien, celle-ci n'étant pas formellement mise en œuvre à ce jour.

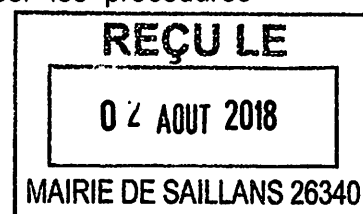
3.5.2- Le respect des règles de la commande publique

La chambre a vérifié les modalités de passation de deux marchés de travaux allotés en 2013 et 2016. Si les dossiers sont dans l'ensemble assez complets, les rapports d'analyse des offres (RAO)¹⁵ ne sont pas suffisamment précis et motivés pour justifier certaines décisions d'attribution.

Ainsi, concernant le marché de travaux de construction des vestiaires de football notifié en 2013, le RAO est très succinct et ne mentionne pas les termes de la négociation ayant permis la baisse de prix de l'entreprise retenue pour le lot 1 « terrassement et VRD ». Pour le lot 4 « plâtrerie, peinture, isolation et faux plafonds », l'offre de l'entreprise classée première dans le RAO a finalement été écartée, sans que les motivations de son rejet ne soient indiquées.

¹⁴ Le déploiement de ce logiciel ne s'est accompagné que d'une demi-journée de formation des agents, ce qui semble insuffisant.

¹⁵ L'analyse des offres consiste à étudier et à comparer les offres au regard de critères de choix des offres définis en amont, de manière à pouvoir apprécier (en application de l'article 52 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics) et justifier du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.



Concernant le marché de travaux de construction d'un bâtiment technique notifié en 2016, le RAO est laconique sur les termes de la négociation et les valeurs techniques des offres relatives au lot 2 « gros œuvre » et au lot 6 « carrelages », au vu du très faible écart de prix entre les deux premières offres classées (respectivement pour chaque lot 0,04 % et 1,20 %).

Par ailleurs, les modalités d'exécution de cinq achats effectués sans publicité, ni conclusion d'un marché formalisé, alors que leurs montants se situaient au-dessus du seuil réglementaire de 15 k€ HT, ont été examinées. Dans la majorité des cas, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier une mise en concurrence effective des fournisseurs. Un seul devis a été demandé en 2012 pour l'amélioration de l'accès à l'espace multisport et pour la fourniture de bois déchiqueté pour la chaufferie bois. L'ancien ordonnateur justifie ce recours direct par la défaillance de l'entreprise initialement retenue (dépôt de bilan) et l'urgence de réaliser les travaux avant la rentrée scolaire. Deux devis ont été sollicités pour l'aménagement d'une aire collective de jeux, l'ordonnateur ayant justifié son choix par le risque de perdre une subvention et par le fait que l'entreprise sélectionnée serait la seule à garantir ses matériels pendant dix ans. La procédure de MAPA que l'ordonnateur a indiqué s'imposer pour tout achat supérieur à 20 k€ n'a pas été mise en œuvre.

Des manquements similaires ont été constatés dans le cadre d'achats scolaires réalisés pendant la période sous revue :

- la commande de prestations de restauration scolaire à une association a été effectuée de 2011 à 2016 sans publicité ni consultation formalisée alors qu'un montant global de 135 k€ a été mandaté ;
- l'acquisition de fournitures scolaires auprès de quatre fournisseurs de 2011 à 2016, pour un montant cumulé de 25 k€ a été effectuée sans mise en concurrence même informelle. Il s'agit d'achats directs non validés préalablement par la commune et réalisés par les directeurs des deux écoles de la commune.

La chambre recommande de grouper les dépenses par familles d'achats homogènes pour computer les seuils de procédure des marchés publics. L'ordonnateur a indiqué que la procédure de commande des fournitures scolaires serait révisée suite aux observations de la chambre.

Enfin, la publication de la liste des marchés conclus l'année précédente prévue par l'article 133 du CMP n'a pas été effectuée de 2011 à mars 2016.

3.5.3- Le contrôle interne

Les fonctions de contrôle sont assurées essentiellement par la secrétaire générale en lien avec le comptable public. Une commission « finances », composée d'élus et d'habitants, se prononce ponctuellement sur des sujets assez précis. Depuis 2015, elle est associée à la préparation du budget primitif. Elle mène également une réflexion sur la baisse des charges à caractère général.

Les dépenses et recettes sont ventilées dans une comptabilité analytique qui devrait permettre d'avoir une connaissance fine des centres de coûts. Dans la pratique, les difficultés rencontrées par l'ordonnateur pour répondre aux demandes de la chambre sur la compétence scolaire conduisent à relativiser ses performances.

3.6- La gestion des opérations funéraires

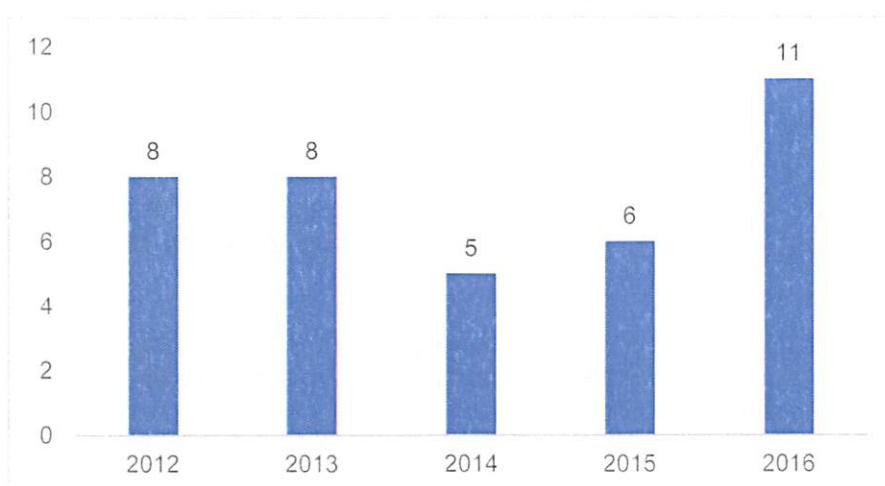
Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, dite « loi Sueur », de nombreuses collectivités ont supprimé tous services relatifs à la gestion des opérations funéraires. Il leur reste néanmoins des obligations législatives à respecter, comme

la gestion de l'état-civil¹⁶, l'affichage de la liste des opérateurs habilités¹⁷ ou la mise à disposition des devis-type¹⁸, la rédaction des actes de décès, des autorisations administratives nécessaires à la mise en bière et à la fermeture du cercueil¹⁹ et des vacations qui y sont associées²⁰. Elles doivent également prendre en charge les funérailles des indigents décédés sur leur territoire²¹.

3.6.1- La gestion des décès

La commune ne gère pas de service extérieur de pompes funèbres. Le nombre de décès enregistré est assez stable sur la période contrôlée avec une moyenne de 7,6 décès par an entre 2012 et 2016. Le taux de mortalité (rapport du nombre de décès à la population totale) en 2014 à Saillans est de 4,1 pour 1 000 habitants, largement inférieur au taux de mortalité national qui est de 8,5 ‰²².

Graphique n° 2 : Nombre de décès à Saillans



Source : données de l'ordonnateur

Un agent gère l'état civil. Le délai moyen de traitement des dossiers est de 24 heures à partir de la réception de la déclaration de décès, dès lors que le dossier est complet. Le coût financier pour la collectivité et en ETP n'est pas renseigné. Aucune organisation n'est mise en œuvre pour les obsèques des indigents et il n'existe pas de convention avec un opérateur privé.

3.6.2- L'information des familles

La liste des opérateurs habilités n'est pas affichée en mairie et la chambre invite l'ordonnateur à respecter cette obligation. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires que la commune dispose désormais de deux devis type pour l'organisation d'obsèques, bien que cela ne soit pas une obligation pour les communes de moins de 5 000 habitants.



¹⁶ Art. 78 et suivants du code civil.

¹⁷ Art. R. 2223-31 du CGCT.

¹⁸ art. L. 2223-21-1 du CGCT.

¹⁹ art. R. 2213-17 du CGCT.

²⁰ art. L. 2213-14 et 2213-15 du CGCT.

²¹ art. L. 2223-27 du CGCT.

²² Source : INSEE

3.7- Conclusion sur la gestion interne de la collectivité

La gestion interne n'est pas suffisamment rigoureuse sur plusieurs de ses aspects. En matière de gestion des ressources humaines, si le temps de travail est respecté, quelques anomalies ont été relevées dans l'attribution du régime indemnitaire et la communication des données nécessaires n'a pas été effectuée au centre de gestion. Par ailleurs, le circuit d'engagement des dépenses doit être revu. Enfin, les règles de la commande publique ont été méconnues pour certains achats. Cette situation conduit à s'interroger sur la capacité d'une commune de cette taille, qui ne dispose pas de services techniques et administratifs étoffés, à les observer. La chambre estime qu'un service commun de la commande publique mutualisé pourrait être utilement constitué à l'échelle intercommunale apportant aux communes membres l'ingénierie et l'expertise juridique nécessaires à la conduite des procédures de marchés publics. Le président de la 3CPS a indiqué s'inscrire dans cette démarche.

4- L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE

La France consacrait 6,1 % de son PIB aux dépenses d'éducation en 2011²³, ce qui représentait 146 Md€ en 2014, dont 18 Md€ assurés par les communes et leurs groupements. Le service responsable des questions scolaires est généralement un des plus importants pour une commune en nombre d'agents affectés. C'est également un service particulièrement exposé à l'appréciation de sa qualité par la population, eu égard à la sensibilité de ses missions.

Saillans est située dans l'académie de Grenoble. La commune dispose d'un seul groupe scolaire, structuré en une école maternelle comprenant trois classes et une école élémentaire regroupant quatre classes en 2016 (trois en 2017). Il n'y a pas d'écoles privées sur son territoire. Les élèves poursuivent leur parcours scolaire à Crest ou à Die.

4.1- La population scolarisée et l'organisation de la compétence sur le territoire

De 2013 à 2016, la population scolarisée en école primaire a progressé de quatorze élèves, pour atteindre 161 élèves à la rentrée 2016, soit de près de 10 %. Toutefois, avec 148 élèves à la rentrée 2017, les effectifs sont en net recul et retrouvent leur niveau de 2013. Sur la période, la hausse a été soutenue par l'accroissement sensible du nombre d'enfants en élémentaire à la rentrée 2016 (+ 25 %) tandis que celui de maternelle connaissait un effritement (- 9 %) qui s'est amplifié en 2017 (- 15 élèves, soit - 25 %).

Du fait de la stabilité du nombre de classes jusqu'en 2016, l'effectif est passé globalement de 21 élèves par classe en 2013 à 23 en 2016. En raison de la fermeture d'une classe de maternelle à la rentrée 2017, le groupe scolaire accueille dorénavant 24,6 enfants par classe, se répartissant en 23 en maternelle et 25,5 en élémentaire. Au plan national, le nombre moyen d'élèves s'établit à 25,8 par classe en maternelle et à 23 en élémentaire.

²³ Source : OCDE, Regards sur l'éducation édition 2014. Cet effort est en ligne avec celui moyen des pays de l'OCDE (6,1 %). La France se classe devant des pays tels que l'Italie, l'Allemagne ou le Japon mais derrière les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Finlande.

Tableau n° 13 : La population scolaire et sa répartition

Ecole primaire	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17
Maternelle					
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1
Nombre de classes	3	3	3	3	2
Nombre d'élèves	67	65	65	61	46
<i>dont élèves venant d'instituts médico-spécialisés</i>	0	0	0	0	0
<i>dont élèves venant d'aires de gens du voyage</i>	0	0	0	0	0
<i>dont élèves dans classes ULIS</i>	0	0	0	0	0
Nombre moyen d'élèves par classe	22,3	21,7	21,7	20,3	23
Elémentaire					
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1
Nombre de classes	4	4	4	4	4
Nombre d'élèves	80	81	81	100	102
Nombre moyen d'élèves par classe	20,0	20,3	20,3	25,0	25,5
Total groupe scolaire					
Total élèves école primaire	147	146	146	161	148
Moyenne élève par classe	21,0	20,9	20,9	23,0	24,6

Source : commune

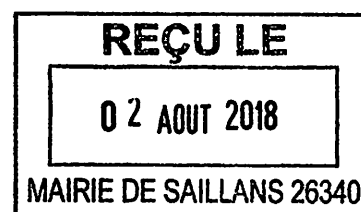
La baisse tendancielle du nombre d'élèves en maternelle s'explique, alors même que la commune connaît un dynamisme démographique important, en premier lieu, par une classe d'âges ponctuellement creuse et, en second lieu, par la concurrence exercée par une école privée hors contrat, proposant un enseignement alternatif inspirée de la méthode Montessori, implantée sur la commune riveraine de Véronne, et qui compterait une quinzaine d'enfants, soit 10 % environ de l'effectif communal. Cependant, la situation pourrait s'inverser à la rentrée 2018, une vingtaine d'enfants supplémentaires étant attendus.

Aucune prospective sur les effectifs susceptibles d'être scolarisés dans les années à venir n'est réalisée. En revanche, les directrices d'écoles collectent des informations notamment auprès de la crèche intercommunale et de la mairie. Le compte-rendu des conseils d'école témoigne d'un mode de « pilotage à vue », la question des effectifs étant posée chaque année en juin pour la rentrée de septembre, avec une faible visibilité. Ainsi, lors du conseil d'école du 14 juin 2016, les effectifs en élémentaire sont anticipés à 105 à la rentrée et l'hypothèse de l'ouverture d'une cinquième classe est évoquée. Ils ne seront finalement que 100.

La compétence scolaire est demeurée de compétence communale sur l'ensemble de la période examinée. En revanche, les compétences périscolaire et restauration scolaire sont intercommunales. Exercées par la communauté de communes du pays de Saillans (CCPS) jusqu'au 31 décembre 2013, elles ont été transférées à la 3CPS au 1^{er} janvier 2014. Au 1^{er} juillet 2015, ces compétences ont été restituées aux communes. Saillans en a assuré l'organisation et la gestion jusqu'au 31 mars 2016 avant qu'elles soient confiées au SIVU « Les enfants du Solaire ».

4.2- Les dérogations à la carte scolaire

Les enfants doivent être scolarisés dans l'école publique de la commune dont ils dépendent en application de la carte scolaire. Toutefois, des dérogations sont ouvertes par l'article R. 212-21 du code de l'éducation : obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants, raisons médicales, scolarisation d'un frère ou d'une sœur déjà inscrit dans un établissement scolaire de la même commune. La commune de résidence est alors tenue de participer aux frais de scolarisation de la commune d'accueil.



4.2.1- Les élèves saillansons scolarisés dans une autre école publique

Sur la période examinée, le nombre de demandes de dérogations « sortantes » est relativement faible et stable et représente moins de 3 % du nombre global d'élèves saillansons. Il s'élève à trois en 2016. Une seule a été accordée pour des raisons médicales. Les autres dérogations sont principalement sollicitées pour convenance familiale.

Les forfaits réglés aux communes d'accueil sont modiques et s'élèvent à 1 585 € en moyenne annuelle.

Tableau n° 14 : Dérogations externes sortantes

	2013	2014	2015	2016
Nombre de dérogations accordées	4	3	3	3
<i>dont raisons professionnelles</i>	<i>1</i>			
<i>dont raisons familiales</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
<i>dont raisons médicales</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
En rapport du nombre d'élèves saillansons	3,4 %	2,5 %	2,5	NC
Forfaits réglés aux communes d'accueil	2 292	1 638	856	1 552

Source : commune

4.2.2- Les élèves non-résidents scolarisés à Saillans

La commune a accueilli une trentaine d'enfants non-résidents chaque année sur la période. Leur part est relativement importante puisqu'elle représente en moyenne plus de 20 % des effectifs scolarisés à Saillans.

Pour la plupart, ces enfants résident dans les petites communes des alentours ne disposant pas d'école primaire. Les demandes de scolarisation sont accueillies favorablement, sous la condition de facturation des frais de scolarité actée par convention. Le calcul du forfait de l'année N est réalisé sur la base des dépenses constatées sur la saison scolaire de septembre N-1 à juin N, et délibéré chaque année. Les participations perçues des autres communes ont représenté 22 k€ en moyenne annuelle.

Tableau n° 15 : Elèves non-résidents accueillis

Élèves	2013	2014	2015	2016
En école maternelle	13	13	9	11
Part dans les effectifs	19 %	20 %	14 %	18 %
En école élémentaire	22	14	22	20
Part dans les effectifs	28 %	17 %	27 %	20 %
Total	35	27	31	31
Part dans les effectifs	24 %	18 %	21 %	19 %
Participations en €	22 540	20 743	20 999	24 784

Source : commune

4.3- L'accueil des moins de trois ans

Le groupe scolaire a accueilli quatre enfants de moins de trois ans sur l'année scolaire 2016/2017, soit moins de 7 % de l'effectif de maternelle. Deux enfants de moins de trois ans seulement sont scolarisés à la rentrée 2017, soit 4 % de l'effectif.

4.4- Les modes d'organisation et de gestion

4.4.1- L'organisation des services

Un service « Ecole » figure dans l'organigramme. Composé de deux ATSEM²⁴ travaillant 33 heures hebdomadaires annualisées et d'une adjointe technique à temps partiel (24 heures 30 par semaine), il est rattaché à la secrétaire générale.

La 3CPS assure une prestation de gestion comptable et du personnel du SIVU, lequel dispose de locaux communaux, à titre gratuit.

4.4.2- La gestion des achats

Les directrices des écoles disposent d'un budget de 6 800 € en moyenne sur la période pour effectuer des achats de fournitures et à caractère pédagogique, représentant, d'après la comptabilité analytique de la commune, un tiers des charges à caractère général du groupe scolaire. Jusqu'à présent, ces achats sont effectués directement auprès des fournisseurs sans validation préalable des services communaux ou des élus. Même si l'enveloppe budgétaire est respectée, cette pratique n'est pas conforme aux règles d'engagement des dépenses publiques. L'ordonnateur a indiqué qu'il s'y conformerait.

4.4.3- La gestion du personnel

L'effectif global affecté aux compétences scolaire, périscolaire et restauration s'élève à 6,6 ETP en 2016. La commune dispose de deux ATSEM et d'un agent d'entretien en soutien. Le SIVU compte près de quatre agents en ETP pour assurer le périscolaire, les temps d'activités périscolaires (TAP) et la restauration scolaire.

Tableau n° 16 : Le personnel affecté aux compétences scolaire et périscolaire et restauration en 2016

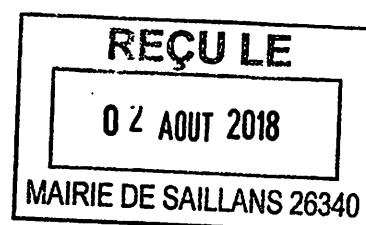
Nombre ETP	6,6
dont personnel scolaire en ETP	2,7
dont personnel périscolaire et TAP en ETP	2,8
dont personnel restauration scolaire en ETP	1,1

Source : commune et SIVU

L'absentéisme propre aux services scolaires est relativement faible. L'ordonnateur estime que le fonctionnement s'effectue à flux tendus.

4.4.4- L'appréciation des usagers sur l'organisation du service

Les comptes rendus des conseils des écoles, réunissant la communauté éducative, les représentants des parents d'élèves et les représentants de la mairie et du SIVU témoignent de la vitalité des débats qui s'y déroulent. Ils traduisent parfois de vives tensions entre les acteurs, notamment au sujet de l'accès des parents dans l'enceinte de l'école et du calendrier des activités périscolaires. La réforme des rythmes scolaires y a été à plusieurs reprises évoquée et les résultats de sa mise en place y ont été évalués.



²⁴ ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

4.4.5- La restauration scolaire

4.4.5.1- La restauration scolaire

Jusqu'à la fin de l'année 2015, la restauration scolaire était assurée par une association ; depuis lors, elle relève du SIVU. Les repas sont confectionnés en régie à Saillans.

Si la commune n'a pas présenté de cahier des charges particulier pour la confection des repas, elle met en œuvre en 2017 la démarche « ça bouge dans ma cantine », promue par les deux communautés de communes 3CPS et CCVD, qui a pour objectif d'accompagner les cantines du territoire qui le souhaitent à mettre en place un approvisionnement le plus local possible. L'objectif validé par le conseil syndical est de parvenir à ce que l'approvisionnement bio et local représente 45 % des achats alimentaires en juin 2019 (il était de 16 % à l'engagement de la démarche en septembre 2016 et de 22 % en juin 2017).

Le personnel du SIVU vient chercher les enfants dans l'école, et les conduit jusqu'au restaurant scolaire. La surveillance est toujours assurée par le personnel du SIVU. Des jeux peuvent être proposés pendant la pause méridienne.

Les tarifs fixés par le SIVU s'élèvent à 3,75 € par repas, sans application du quotient familial. Chaque commune adhérente au SIVU acquitte un complément de 3,75 € par repas. Les enfants non ressortissants d'une commune adhérente acquittent 7,50 € par repas. Les tarifs n'ont pas évolué depuis 2013. Si l'association qui assurait le service avant 2016 a communiqué un coût de revient de 7,91 € par repas pour l'exercice 2015²⁵, le SIVU n'a pas été en mesure d'en faire de même en 2016²⁶. Cette donnée étant essentielle pour déterminer le tarif des repas, la chambre invite la commune à obtenir du SIVU une information objective et dûment étayée.

Près de 60 % des élèves scolarisés à Saillans ont déjeuné à la cantine en 2016. Interrogés par questionnaire, les parents ont exprimé leur satisfaction.

Tableau n° 17 : Données sur la restauration scolaire – exercice 2016

Nombre d'enfants présents par jours en moyenne	58,7
<i>dont écoles maternelles</i>	18,8
<i>dont écoles élémentaires</i>	39,9
<i>dont enfants saillançons</i>	47
<i>dont enfants des autres communes</i>	11,7
Nombre de repas servis en moyenne quotidiennement	67
Coût d'un repas	NC
Participation des familles par repas (€)	3,75
Autres participations hors commune par repas	-
Participation de la commune de Saillans par repas (€)	3,75

Source : commune

4.4.5.2- Les transports scolaires

Aucun transport scolaire n'est organisé sur la commune. Les enfants des autres communes sont acheminés par les moyens propres des familles.

²⁵ L'association a réalisé un léger déficit en 2015.

²⁶ Le CA 2016 du SIVU fait état d'un montant de recettes de 175 k€ pour 157 k€ de dépenses, permettant de présumer de l'équilibre financier des activités assumées.

4.5- La réforme des rythmes scolaires

4.5.1- Les modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

Le dispositif relatif à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a été acté dans le projet éducatif territorial adopté par le SIVU en février 2016. Une convention avait été signée à cet égard avec le préfet, le DASEN²⁷ et la CAF en mars 2015. Plusieurs « groupes action-projet » se sont réunis, permettant d'associer les familles au projet mis en place. Une charte a notamment été élaborée en janvier 2015.

Les nouveaux rythmes ont été mis en place à la rentrée 2014, après consultation des familles. Les créneaux horaires des temps d'activités périscolaires (TAP) ont été fixés de 15h30 à 16h30 les lundis, mardis et jeudis. Un ajustement est intervenu à la rentrée 2015, après évaluation du dispositif réalisée auprès des parents et des enseignants. Les TAP ont ensuite été positionnés les mardis et jeudis de 15h à 16h30. Ils sont proposés soit dans les locaux du groupe scolaire soit à proximité immédiate. Les enfants sont accueillis en garderie les lundis, mardis, jeudis et vendredis de 7h à 8h30 et le mercredi matin de 7h30 à 9h, avant le début des cours. Un seul agent assure l'accueil des enfants. Il n'est pas proposé de restauration scolaire le mercredi.

La commune a éprouvé des difficultés à recruter des personnes qualifiées pour trois heures par semaine et a dû recourir pour partie à des bénévoles. La chambre rappelle, à cet égard, que le Conseil d'État, dans un avis du 7 octobre 1986, a indiqué que « *les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment, de la surveillance des élèves* ». Un encadrant et six animateurs ont été recrutés pour 180 heures de travail par personne et par année scolaire (soit un total de 1 260 heures).

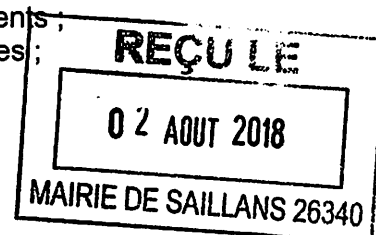
Les ATSEM ont également été mobilisés. Les activités proposées sont sportives et ludiques (magie, dessin, films d'animations, cirque). Un travail est intervenu avec certaines associations (tennis, vélo, musique par exemple).

Cent enfants ont participé aux TAP en moyenne annuelle depuis leur mise en œuvre, soit les deux tiers des effectifs scolarisés. Une évaluation du dispositif est intervenue et a été présentée en novembre 2016²⁸. Parmi les points positifs, il a été relevé :

- le travail scolaire du mercredi matin, favorable aux apprentissages ;
- la continuité de l'encadrement (entre les temps périscolaires du matin, la cantine, les TAP, le soir) ;
- la satisfaction des enfants quant aux ateliers proposés ;
- la durée des TAP (1h30) adapté aux élémentaires.

En revanche, ont été identifiés des aspects plus négatifs :

- le rythme de la semaine trop chargé entraînant stress et fatigue des enfants ;
- le manque de régularité dans la semaine pouvant perturber les enfants ;
- un taux d'encadrement des enfants trop faible du fait de la difficulté à recruter des animateurs ;
- la gratuité des TAP pouvant induire un non engagement des parents ;
- la durée des TAP (1h30), souvent trop longue pour les maternelles ;
- l'affectation des enfants sur une activité parfois non choisie.



²⁷ DASEN : directeur académique des services de l'Éducation nationale

²⁸ <http://www.mairiedesaillans26.fr/commissions-participatives-mode-demplo/enfance-jeunesse-education/>.

Le nouveau bilan dressé lors du conseil des écoles du 13 mai 2017, a confirmé le constat d'une plus grande fatigue des enfants ; près des trois quarts des familles ayant répondu au questionnaire ont manifesté leur souhait du rétablissement de la semaine des quatre jours. Le conseil syndical du 29 juin 2017 l'a acté pour la rentrée 2018 et décidé du maintien des TAP à la rentrée 2017, en élargissant les activités proposées, et en les rendant payantes (30 € par trimestre pour un enfant).

4.5.2- L'impact financier de la réforme

Les TAP se déroulent dans les locaux de l'école mais aussi sur d'autres sites dont l'accès est gratuit (bibliothèque, city stade) ou payant (club informatique). Une enveloppe a été dégagée pour l'achat de matériel pédagogique pour une somme modique, cette dépense n'étant pas récurrente. Les dépenses nouvelles sont principalement liées au recrutement des animateurs et de l'encadrant pour un montant annuel de l'ordre de 20 k€. En outre, les ATSEM travaillent désormais 40 heures par semaine contre 33 heures avant la réforme et l'agent technique 24 heures contre 18 heures précédemment. Le coût global est de 8 k€.

Ces dépenses ont été en partie couvertes par les aides de l'État et de la CAF qui s'élèvent à 144 € par enfant, soit 14 k€ par an pour 100 enfants. Ainsi, la réforme des rythmes scolaires s'est traduite par un coût annuel net de 14 k€, soit 140 € par élève en bénéficiant. A titre de comparaison, une enquête de l'Association des maires de France auprès des 23 000 communes disposant d'une école publique, conduite entre 2013 et 2016, a évalué le coût net de la réforme scolaire à 161 €.

Toutefois, la prolongation de la réforme pourrait connaître un surcoût lié à la suppression des contrats aidés et à la non pérennisation du fonds de soutien. Ces considérations ont également joué dans la décision du SIVU de retour à la semaine des quatre jours, ainsi qu'en témoignent les débats du conseil des écoles du 13 mai 2017.

4.6- La dynamique des dépenses et des recettes scolaires et périscolaires

Une vision globale du service implique de consolider les budgets de la commune (compétence scolaire) et du SIVU (compétence périscolaire).

4.6.1- Le coût de fonctionnement en matière scolaire

Les dépenses de fonctionnement en matière scolaire s'établissent en moyenne à 115 k€ sur la période. Elles progressent de 3,4 % par an. La part des dépenses consacrées aux maternelles, en hausse de 6 % par an, tend à croître ; elle est de 73 % en 2016 contre 67 % en 2013. Les charges de personnel sont prépondérantes en maternelle puisqu'elles représentent 86 % des dépenses en moyenne sur la période. Le renforcement du service en 2014 explique la progression globale des dépenses. En revanche, les dépenses consacrées aux classes élémentaires sont en repli de 8 % par an, du fait d'un effort réalisé sur les postes entretien et personnel.

Le « modèle économique » de la compétence scolaire est à coûts fixes et connaît des effets de seuil. De ce fait, le coût par élève est fortement tributaire du nombre d'élèves, dans la mesure où il demeure dans une fourchette n'induisant ni fermeture ni ouverture de classes, ce qui est le cas à Saillans sur la période. Le coût marginal d'un élève supplémentaire est ainsi relativement faible. La progression des dépenses en maternelle ne reflète pas celle du nombre d'élèves qui diminue. Le coût par élève est de 1 447 € en 2016 en maternelle (+ 9,6 % par an) tandis qu'il est de 332 € en élémentaire (- 9,8 % par an), soit un coût maîtrisé et stable pour un élève de primaire de 754 € (+ 0,3 % par an). Ces données sont très proches de celles de Crest, principale commune de la 3CPS, pour laquelle le coût d'un élève scolarisé dans le public s'établit à 782 € (1 426 € en maternelle et 409 € en élémentaire).

Tableau n° 18 : Détermination du coût de fonctionnement de la compétence scolaire

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle	Part moy. de chaque poste
Ecoles maternelles	73 559	86 557	82 731	88 253	+ 6,30 %	
Fournitures scolaires	3 728	4 123	2 453	2 514	- 12,30 %	3,90 %
Frais projets pédagogiques divers	1 174	3 191	1 400	1 000	- 5,20 %	2,00 %
Entretien/maintenance/locations et autres frais divers	7 093	6 977	6 526	6 181	- 4,50 %	8,10 %
Dépenses de personnel	61 564	72 266	72 352	78 558	+ 8,50 %	86,00 %
Nombre d'élèves	67	65	65	61	- 3,10 %	
Coût par élève de maternelle	1 098	1 332	1 273	1 447	+ 9,60 %	
Ecoles élémentaires	36 186	29 057	30 758	33 165	- 2,90 %	
Fournitures scolaires	6 878	4 152	4 282	7 173	+ 1,40 %	17,40 %
Frais projets pédagogiques divers	4 930	5 369	7 286	7 130	+ 13,10 %	19,10 %
Entretien/maintenance/locations et autres frais divers	8 364	6 963	6 774	6 229	- 9,40 %	21,90 %
Dépenses de personnel	16 014	12 573	12 416	12 633	- 7,60 %	41,50 %
Nombre d'élèves	80	81	81	100	+ 7,70 %	
Coût par élève d'élémentaire	452	359	380	332	- 9,80 %	
Compétence scolaire	109 745	115 614	113 489	121 418	+ 3,40 %	
Coût par élève de primaire	747	792	777	754	+ 0,30 %	

Source : commune

Les dépenses scolaires, qui représentent 14 % des charges de gestion de la commune en 2016, ont progressé de 3,4 % en moyenne annuelle de 2013 à 2016, à un rythme près de trois fois inférieur à celui des charges de gestion (+ 9,3 % par an). Leur évolution n'explique donc pas la dégradation de la situation financière de la collectivité, par ailleurs observée.

4.6.2- Le coût de fonctionnement en matière périscolaire

Le SIVU met en place une garderie scolaire, pouvant donner lieu à proposition d'activités ludiques, au choix de l'enfant. Elle accueille les enfants les lundis, mardis, jeudis et vendredis de 7h30 à 8h30 et de 16h30 à 18h30 (le vendredi, jusqu'à 18h seulement) et le mercredi de 7h30 à 9h00.

Lors de la restitution de la compétence périscolaire aux communes en 2015, la CLET du 17 juin 2015 a évalué son coût net pour Saillans à 41 527 €, soit 640 € par enfant (65 enfants ayant bénéficié du service en moyenne journalière en 2016). Aucune donnée plus récente n'a pu être obtenue.

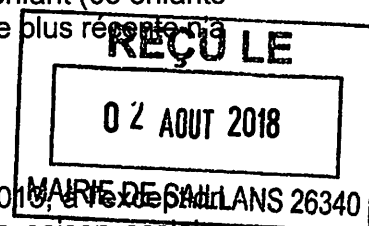
4.6.3- Les dépenses d'investissement et leur financement

La commune n'a pas entrepris de travaux lourds d'investissement depuis 2010, à l'exception de ceux relatifs à l'isolation de la façade nord de l'école primaire sur la saison scolaire 2014/2015, en partie subventionnés par le département, ainsi que ceux afférents à la réfection et l'isolation de la toiture de la salle des maîtres.

Tableau n° 19 : Evolution des dépenses d'équipement liées à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire et de leur financement

En €	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement	585	509	49 139	1 563
Travaux de construction et grosses réparations			47 845	1 364
Autres acquisitions (mobilier...)	585	509	1 294	199
Subventions obtenues	0	261	10 947	0
Part subventions/dépenses d'équipement	0 %	51 %	22 %	0 %

Source : commune



La commune ne dispose pas d'une programmation d'investissement. L'ordonnateur précise que « les bâtiments sont récents ou ont été rénovés et que seuls quelques travaux mineurs sont prévus dans les prochains mois pour permettre l'accessibilité aux classes de primaire qui ne généreront pas de coût important ».

4.7- Conclusion sur l'exercice de la compétence scolaire au sens large

Bien que la compétence scolaire au sens large soit assumée par deux acteurs distincts, le fonctionnement et la qualité du service n'en sont pas affectés. Si les dépenses scolaires qui représentent 14 % des charges de gestion de la commune en 2016, ont progressé de 3,4 % en moyenne annuelle de 2013 à 2016, à un rythme près de trois fois inférieur à celui des charges de gestion, le coût par élève est demeuré stable, en raison de la progression des effectifs scolarisés, dont 20 % sont extérieurs à la commune. La réforme des rythmes scolaires a induit une dépense nouvelle de 280 € par élève, prise en charge à 50 % par les partenaires institutionnels. Les éléments positifs du dispositif ne contrebalancent pas le constat partagé de la plus grande fatigue des enfants et le retour à la semaine des quatre jours a été décidé à la rentrée 2018 ; cette évolution recueille l'assentiment de la majorité des familles.

La commune et le SIVU ont éprouvé des difficultés à communiquer les coûts de revient des prestations délivrées, notamment en matière de restauration et de service périscolaire. La chambre recommande un suivi plus fin en la matière.

5- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

5.1- L'information budgétaire et la fiabilité comptable

Les obligations en matière budgétaire et comptable sont allégées, la commune comptant moins de 3 500 habitants. Elle n'est pas tenue notamment de procéder à un débat d'orientation budgétaire, au rattachement des charges et produits à l'exercice, à des amortissements ni de présenter une nomenclature fonctionnelle au budget.

5.1.1- Les dates et les délibérations d'approbation des documents budgétaires

Le budget primitif (BP) et le compte administratif (CA) ont été adoptés dans le respect du calendrier légal. Tandis que de 2011 à 2014, le CA était généralement adopté avant le BP, les deux documents sont approuvés le même jour depuis 2015. Dans les deux cas, cela a permis la reprise au BP des résultats et des restes à réaliser constatés à la clôture de l'exercice précédent.

La délibération adoptée pour le budget primitif est très succincte ; seuls les totaux de chaque section sont mentionnés. Aucune note explicative de synthèse n'est jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante (article L. 2121-12 du CGCT). Bien qu'un diaporama et un document de présentation du budget primitif soient élaborés, la délibération pourrait présenter de manière plus exhaustive le budget, en précisant le montant des crédits votés par chapitre, avec rappel des montants de l'exercice antérieur de manière à indiquer les évolutions d'une année sur l'autre, et par des commentaires explicitant les variations constatées. L'évolution des principaux indicateurs financiers et de la dette pourraient être précisées. L'ordonnateur a indiqué avoir souscrit à cette préconisation pour le budget 2018.

5.1.2- Les informations contenues dans les documents budgétaires

5.1.2.1- Les informations statistiques, fiscales et les ratios

Au CA 2016 et au BP 2017, le potentiel financier et fiscal n'est pas renseigné pour la commune et la strate. C'était également le cas au CA 2013. Bien que non obligatoires, les ratios pourraient figurer afin de permettre une comparaison avec les communes de taille approchante.

Tableau n° 20 : Les ratios au BP 2017

BP 2017	Ratios (1 à 6, en €)	Commune	Strate (2015)
1	Dépenses réelles de fonctionnement/population	865	621
2	Produits des impositions directes/population	434	341
3	Recettes réelles de fonctionnement/population	932	778
4	Dépenses d'équipement brut/population	780	253
5	Encours de dette/population	846	621
6	DGF/population	250	171
7	Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement	41,1 %	42,9 %
9	Dépenses de fonct. et remb. de la dette en capital/recettes réelles de fonct.	99,1 %	89,5 %
10	Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement	83,6 %	32,5 %
11	Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement	90,8 %	79,8 %

Source : BP 2017 et DGCL

5.1.2.2- Les modalités de vote du budget et du compte administratif et le détail des opérations d'équipement

Les modalités de vote sur la période ne sont jamais renseignées. Or en l'absence de mention, le budget est réputé voté sans chapitre d'opérations d'équipement, alors que la commune en dispose.

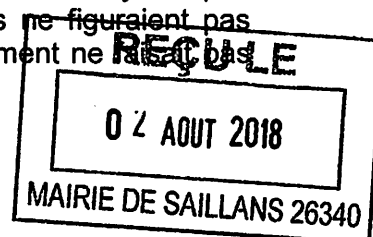
L'ordonnateur a indiqué que les modalités de vote sont précisées au budget primitif 2018.

5.1.2.3- Les états de la dette

Au CA 2016 et au BP 2017, les contrats d'emprunts sont indiqués à tort comme ne permettant pas le remboursement par anticipation (état IV-A2.2). Le montant de l'annuité en capital et intérêts réglée en 2016 ne correspond pas à celui figurant au CA 2016 respectivement au compte 1641 et au compte 66111, ce qui s'explique par l'inscription erronée des deux emprunts garantis par la commune sur l'état de la dette. En outre, le viager contracté par la commune n'est pas mentionné sur l'état de la dette au compte 16878.

Aux CA 2014 à 2016 ainsi qu'au BP 2017, le montant du capital restant dû (CRD) figurant sur la typologie de l'encours (état IV-A2.4) est erroné. L'état relatif aux opérations de couverture (état IV- A2.5) est renseigné à tort. Aucun emprunt garanti n'est mentionné sur l'état IV-B1.1 des CA 2014 à 2016 alors que la commune a garanti deux emprunts pour un CRD fin 2016 de 195 k€. Elle avait renseigné à cet égard le CA 2013. Le calcul du ratio d'endettement n'est pas produit sur l'état IV-B1.2 sur l'ensemble des documents budgétaires depuis 2014.

Au budget primitif 2018, les états communiqués par l'ordonnateur n'étaient toujours pas conformes. En particulier, le contrat de viager et les emprunts garantis ne figuraient pas respectivement sur les états A2.2 et B1.1 et le calcul du ratio d'endettement ne apparaît pas. L'annuité de la dette garantie sur l'état B1.2.



5.1.2.4- L'état des effectifs

L'état des effectifs a été omis aux CA 2012 et 2013. Aux CA 2014 à 2016, il ne correspond pas aux données communiquées par la commune. En outre, le chiffre en ETP est supérieur pour les titulaires à celui en unités et le chiffre en unités et en ETP est identique (18,35). L'état produit par l'ordonnateur pour le BP 2018 ne mentionne pas les effectifs en ETP.

5.1.2.5- Les autres annexes budgétaires

Au CA 2016 et au BP 2017, sur l'état IV-C3.1, l'adhésion à la 3CPS et aux autres organismes de regroupement n'est pas indiquée. La liste des services individualisés dans un BA n'est pas complétée sur l'état IV-C3.3. Les décisions en matière de taux d'imposition et l'évolution des bases fiscales ne sont pas précisées sur l'état IV-D1.

Les états C3 et D1 joints au BP 2018 ne sont toujours pas conformes.

5.1.3- La fiabilité des comptes

Pendant la période sous revue, la commune dispose d'un budget principal relevant de l'instruction budgétaire M14 et d'un budget annexe (BA) relatif aux services de l'eau et de l'assainissement relevant de la M49. En 2016, le BA Lotissement relevant de l'instruction M14 a été créé, dont les recettes de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont comptabilisées à zéro, l'actif n'ayant pas été identifié.

Au CA 2016, la surface budgétaire consolidée excède 2,5 M€. Les opérations retracées au budget principal en représentent donc plus de 80 %.

Tableau n° 21 : Structuration budgétaire de la commune

En €	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
Budget principal	1 252 848,02	841 739,86	2 094 587,88
Budget annexe eau et assainissement	305 712,75	190 135,92	495 848,67
Total	1 558 560,77	1 031 875,78	2 590 436,55

Source : Comptes administratifs 2016

5.1.3.1- La qualité des prévisions

Les taux d'exécution sont très faibles en dépenses de fonctionnement – 87 % en moyenne sur la période – et très élevés en recettes de fonctionnement – 111 % en moyenne sur la période. Bien qu'en amélioration, ces performances passables mettent en cause la qualité de la prévision budgétaire.

Les dépenses d'équipement présentent également un taux d'exécution très faible de 40 %. L'ordonnateur l'explique par le projet de réaffectation en logements de l'ancienne perception qui avait motivé l'inscription de crédits à hauteur de 536 k€ au budget 2014 et qui a été abandonné par la nouvelle municipalité. Des investissements ont également été ralentis en raison de changement de destination du projet en cours de mandat. La construction du bâtiment technique a aussi pris du retard. Enfin, le mode de gouvernance de type participatif peut allonger les temps de décision.

Tableau n° 22 : Exécution budgétaire 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2011-2016
Dépenses réelles de fonctionnement	78,8 %	84,6 %	88,6 %	81,1 %	96,2 %	92,1 %	86,9 %
Recettes réelles de fonctionnement	108,0 %	111,2 %	118,0 %	109,6 %	108,8 %	108,6 %	110,7 %
Dépenses d'équipement	53,4 %	57,5 %	35,9 %	22,6 %	19,6 %	52,3 %	40,2 %
Recettes d'équipement	55,5 %	44,5 %	36,8 %	39,5 %	43,4 %	104,31 %	54,0 %

Source : comptes administratifs

En outre, les taux d'exécution budgétaire des cessions d'immobilisations sont faibles (sauf pour 2016). Ces cessions n'auraient dû être inscrites que sur l'exercice où leur exécution était quasi certaine. L'ordonnateur a indiqué qu'il se conformera à cette observation dans le cadre de l'élaboration du budget 2018.

Tableau n° 23 : Exécution des cessions d'immobilisation

En €	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1) au C/024	Recettes F (C/775)	Taux Exécution
CA 2011	366 120	6 120	1,7 %
CA 2012	103 523	0	0,0 %
CA 2013	517 366	50	0,0 %
CA 2014	289 500	1 037	0,4 %
CA 2015	289 500	1 500	0,5 %
CA 2016	50 000	50 000	100,0 %

Source : comptes administratifs

5.1.3.2- Les erreurs d'imputation

Des erreurs d'imputation ont été relevées. A titre d'exemple, la subvention de la Fondation de France perçue pour 28 k€ a été imputée en 2016 au compte 768 – produits financiers au lieu du compte 7478 – autres participations. Cette erreur a été retraitée pour l'analyse financière.

5.1.3.3- Les provisions

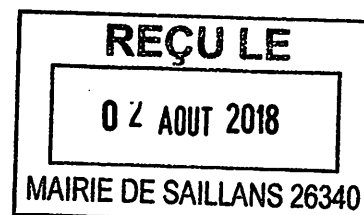
Aucune dotation n'a été réalisée sur la période, alors même que sept contentieux sont en cours²⁹. La chambre rappelle les termes de l'article R. 2321-2 du CGCT, qui précisent que « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ».

L'ordonnateur a indiqué que des provisions pour les contentieux, notamment en matière d'urbanisme, ont été constituées au budget 2018.

5.1.3.4- L'actif

Des discordances représentant globalement un écart de 2 194 013 €, ont été relevées entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire physique de l'ordonnateur. L'ordonnateur s'est engagé à établir lors du prochain exercice un inventaire fiable en lien avec le comptable. Les actifs concernant le budget annexe Lotissement ne lui ont pas été affectés. Consécutivement au contrôle de la chambre, une délibération du conseil municipal est intervenue le 2 février 2018 permettant de régulariser les opérations budgétaires de cessions des parcelles.

²⁹ Tous les contentieux concernent des dossiers d'urbanisme.



5.1.3.5- *Le passif*

L'examen de l'état de la dette fin 2016 révèle des discordances entre le montant indiqué au compte administratif par l'ordonnateur et celui mentionné dans le compte de gestion par le comptable sur le budget principal au compte 1641 et au compte 16878.

Tableau n° 24 : Écart CA/CG Compte 1641

CRD en €		CA 2016	CG 2016	Écart CA/CG
BP	Compte 1641	1 048 073,76	858 351,91	189 721,85
BP	Compte 16878	0	92 994,60	- 92 994,60

Source : CA et CG 2016

La majeure partie de l'écart constaté sur le compte 1641 provient de l'inscription erronée des deux emprunts garantis de la commune sur l'état de la dette. Déduction faite de leur CRD, le CRD global n'est en effet plus que de 853 015,06 € ; ne subsiste plus qu'un écart inexplicé de 5 336,85 €.

Concernant le compte 16878, l'écart provient d'un viager contracté par la commune qui ne figure pas sur l'état de la dette.

5.1.3.6- *Les régies*

La commune a institué une régie de recettes relative aux droits de place du marché hebdomadaire de la commune. Le dossier de régie est tenu conformément à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. En revanche, aucun contrôle de la régie n'a été mis en place par l'ordonnateur. La chambre lui rappelle les termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, qui précisent que : « *les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances [...] sont soumis aux contrôles [...] de l'ordonnateur* », à qui il appartient de définir une organisation adaptée pour ce faire.

5.1.3.7- *Le délai global de paiement*

D'après les informations communiquées par la comptable, le délai global de paiement pour le budget principal, bien qu'orienté à la hausse, se situe en deçà du seuil réglementaire de 30 jours sur la période 2014-2016. Le circuit court de traitement des factures, permis par la taille de la commune, devrait permettre des délais plus réduits.

Tableau n° 25 : Délais de paiements

	2014	2015	2016
Budget principal	14,6	27,5	19,2
Budget annexe eau et assainissement	17,4	27,4	22,8

Source : Application Delphes

5.1.4- Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

L'information budgétaire délivrée par la commune n'est pas satisfaisante. Les états de la dette et des effectifs sont erronés ou absents des documents budgétaires. Les comptes de la commune ne peuvent être considérés comme fiables. Des discordances existent sur l'actif et le passif entre le compte de gestion et le compte administratif, qu'il convient de régulariser en lien avec le comptable. Des provisions doivent être constituées afin de faire face aux risques contentieux auxquels la commune est exposée.

6- LA SITUATION FINANCIERE

6.1- La méthodologie retenue

La méthodologie pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. Le périmètre retenu est celui du budget principal, le seul relevant de l'instruction M14. La dette du budget annexe (BA) sera toutefois également appréhendée. L'erreur d'imputation de la subvention de la Fondation de France a été retraitée. Sur l'exercice 2016, le chapitre 74 a été majoré de 28 k€ et le chapitre 76 minoré à même hauteur, ce qui a une incidence sur le montant de l'excédent brut de fonctionnement mais pas sur celui de la capacité d'autofinancement brute ou nette.

6.2- L'évolution des soldes d'épargne

Tandis que les produits ont progressé de 13 % entre 2014 et 2016, les charges ont crû de 36 %, à un rythme près de trois fois supérieur.

Tableau n° 26 : Evolution des produits et des charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evo. 2011/2013	Evo. 2014/2016
Produits de gestion	837	842	926	918	992	1 038	+ 10,6 %	+ 13,1 %
Charges de gestion	602	596	676	648	715	883	+ 12,3 %	+ 36,3 %
Excédent brut de fonctionnement	236	246	250	271	276	155	+ 5,9%	- 42,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	28,1 %	29,2 %	27,0 %	29,5 %	27,9 %	14,9 %		

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

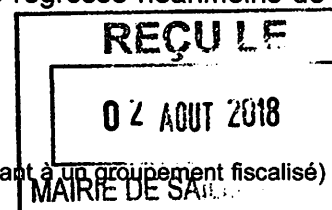
La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui a progressé de 7,5 % entre 2011 et 2013, recule de 35 % de 2014 à 2016. Après avoir culminé à 26,7 % en 2014, le taux d'épargne brute (CAF brute rapportée aux produits de gestion) n'est plus que de 16 % en 2016, à un niveau inférieur à celui des communes comparables³⁰ (19,2 %).

Tableau n° 27 : Evolution de la CAF brute

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evo. 2011/2013	Evo. 2014/2016
Excédent brut de fonctionnement	236	246	250	271	276	155	+ 5,9%	- 42,8%
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 23	-28	- 27	- 26	- 24	- 18	- 3,9%	- 57,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	2	6	0	5	24	NS	NS
CAF brute	213	220	229	245	257	160	+ 7,5 %	- 34,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	25,5 %	26,1 %	24,8 %	26,7 %	26,0 %	15,9 %		

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Si l'annuité en capital de la dette décroît depuis 2014, la CAF nette régresse néanmoins de près de 45 % en 2016.



³⁰ Les comparaisons avec la strate (communes de 500 à 2 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé) proviennent du site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

Tableau n° 28 : Evolution de la CAF nette

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evo 2011/2013	Evo 2014/2016
CAF brute	213	220	229	245	257	160	+ 7,5 %	- 34,7 %
- Annuité en capital de la dette	28	33	37	46	36	38	+ 32,1 %	- 17,4 %
= CAF nette ou disponible	185	187	192	199	221	122	+ 3,8 %	- 38,7 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Toutefois, selon le compte administratif (CA) 2017 communiqué par l'ordonnateur, les soldes d'épargne se redressent nettement lors du dernier exercice et retrouvent leur niveau de 2015. Ainsi, la CAF brute s'établit à 280 k€ et la CAF nette à 220 k€.

6.3- L'évolution des produits de gestion

Les recettes sont composées de recettes « flexibles » sur lesquelles la commune a une latitude d'action. Il s'agit des ressources fiscales et des produits d'exploitation recouverts sur le domaine public. Ces recettes ont progressé de 1,9 % par an de 2014 à 2016, contre 3,8 % entre 2011 et 2013. Elles sont également constituées de recettes « rigides », telles que les dotations de l'État et les versements de la communauté de communes qui ont connu une augmentation annuelle soutenue de 10 %. Ainsi, l'autonomie financière de la commune s'érode sur la période, les recettes flexibles ne représentant plus que 59 % des produits de gestion en 2016 contre 69 % en 2011. Cette situation est imputable au transfert de la fiscalité économique intervenu en 2014 mais aussi à la bonne tenue des dotations et participations.

Tableau n° 29 : Composition et évolution des produits de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variations annuelles		
							2011/2016	2011/2013	2014/2016
Ressources fiscales propres	499	512	537	524	547	538	+ 1,5 %	+ 3,7 %	+ 1,3 %
Ressources d'exploitation	76	69	82	67	92	77	+ 0,3 %	+ 4,2 %	+ 7,0 %
Produits « flexibles » (a)	575	581	619	591	640	614	+ 1,3 %	+ 3,8 %	+ 1,9 %
Dotations et participations	371	369	410	407	410	433	+ 3,1 %	+ 5,2 %	+ 3,1 %
Fiscalité reversée	- 108	- 108	- 104	- 79	- 58	- 9	- 38,8 %	- 2,0 %	- 65,9 %
Produits « rigides » (b)	262	261	307	327	352	423	+ 10,0 %	+ 8,1 %	+ 13,7 %
Produits de gestion (A)	837	842	926	918	992	1 038	+ 4,4 %	+ 5,2 %	+ 6,3 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.3.1- L'évolution du produit fiscal

Le produit fiscal, qui représente 52 % des produits de gestion en 2016 (contre 60 % en 2011), est exclusivement composé des taxes directes. En effet, la commune n'a institué aucune taxe indirecte telles que la taxe sur la consommation finale d'électricité ou la taxe additionnelle sur les droits de mutation. Elle dispose ainsi de marges de manœuvre alternatives à la mobilisation du levier fiscal direct.

En valeur brute, le produit fiscal n'a progressé que de 1,6 % en moyenne annuelle. En net, en prenant en compte le reversement de la commune au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la contribution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), la hausse est de 3,5 %. Le FPIC constitue le premier dispositif national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

Le fait que la commune soit contributrice au FNGIR signifie qu'elle est une des gagnantes de la réforme de la taxe professionnelle (TP) intervenue en 2010. Les recettes venues en remplacement étaient supérieures au produit de la TP à hauteur de 22 % de ses recettes

fiscales 2011, en lien avec le caractère résidentiel marqué de la commune. Elle s'est trouvée à cet égard dans une situation favorable car elle a perçu des recettes fiscales présentant une certaine dynamique et reversé une contribution qui n'a pas vocation à évoluer.

Toutefois, du fait de son adhésion à une intercommunalité à fiscalité professionnelle unique, la commune a transféré à la 3CPS les taxes économiques en 2014. Bien que la fiscalité professionnelle, composée pour l'essentiel de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la contribution valeur ajoutée (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), ne représentait alors que 11 % des recettes fiscales, elle constituait la ressource la plus dynamique dont disposait la commune (+ 15 % par an de 2011 à 2016).

Le produit lié aux taxes « ménages », constituées de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières sur le bâti (TFB) et le non-bâti (TFNB) a, pour sa part, crû sur la période de près de 3 % par an. La dynamique est plus faible depuis 2014 (+ 1,2 % contre + 3,2 % de 2011 à 2013). Au sein des taxes « ménages », la TH assure 64 % du produit et la TFB 33 % en 2016.

Tableau n° 30 : Evolution des recettes fiscales brutes et nettes

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variations annuelles		
							2011/2016	2011/2013	2014/2016
TH	306	312	322	339	356	346	+ 2,5 %	+ 2,6 %	+ 1,0 %
TFB	147	152	161	173	178	178	+ 3,9 %	+ 4,7 %	+ 1,4 %
TFNB	13	13	13	13	14	14	+ 1,6 %	0,0 %	+ 3,8 %
S/t taxes « ménages »	466	478	496	525	547	538	+ 2,9 %	+ 3,2 %	+ 1,2 %
TAFNB	0	2	1	0	0	0	SO	SO	SO
CFE	19	20	25	0	0	0	SO	+ 14,7 %	SO
CVAE	9	8	9	0	0	0	SO	0,0 %	SO
IFER	3	5	5	0	0	0	SO	+ 29,1 %	SO
S/t taxes « économiques »	32	35	41	0	0	0	SO	+ 13,2 %	SO
Total produit brut	498	513	537	525	547	538	+ 1,6 %	+ 3,8 %	+ 2,5 %
FNGIR	- 108	- 108	- 108	- 106	- 110	- 109	+ 0,2 %	0,0 %	+ 2,8 %
FPIC	0	0	10	- 2	28	33	SO	SO	NS
Produit net	390	405	439	417	465	462	+ 3,5 %	+ 6,1 %	+ 5,3 %
Produit fiscal économique transféré à c/ de 2014				55	62	64	+ 15,0 %	+ 13,2 %	+ 7,9 %

Source : état fiscal 1288M 2011 à 2016, fiches FPIC et comptes de gestion, retraitements CRC

La commune présente en 2016 des bases fiscales supérieures à celles des communes comparables sur les deux principales taxes.

Tableau n° 31 : Bases fiscales de la commune et de la strate en 2016, en € par habitant

Impositions	Saillans	Strate	Écart
TH	1 407	1 094	+ 28,6 %
TFB	965	921	+ 4,8 %
TFNB	27	60	- 55,0 %

Source : collectivités-locales.fr



L'évolution du produit des taxes ménages est imputable à :

- la variation forfaitaire des bases votée par le Parlement dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation, qui est en moyenne dans la période 2012-2016 de 1,3 % ;
- la variation physique des bases, qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions, améliorations, etc.) ; si les bases de la TFB progressent régulièrement (sauf en 2016), celles de la TH régressent en 2014 et 2016 ;
- la hausse des taux d'imposition de 5 % décidée par la nouvelle municipalité en 2014.

Tableau n° 32 : Facteurs d'évolution du produit de la taxe habitation

Taxe habitation	2012	2013	2014	2015	2016
Variation forfaitaire des bases	+ 1,8 %	+ 1,8 %	+ 0,9 %	+ 0,9 %	+ 1,0 %
Variation physique	+ 0,2 %	+ 1,3 %	- 0,7 %	+ 4,3 %	- 3,9 %
Variation des taux	-	-	+ 5,0 %	-	-
Évolution produit TH	+ 2,0 %	+ 3,1 %	+ 5,2 %	+ 5,2 %	- 2,9 %

Source : CRC

Le repli des bases physiques de la TH en 2016 pourrait avoir pour explication les aménagements des tranches de l'impôt sur le revenu qui ont abouti à la progression significative du nombre de contribuables non imposables. Par ricochet, ils sont exonérés de la TH ; la compensation de l'État n'interviendra qu'en 2017. A cet égard, elle s'élève cette année à 22 k€ contre 14 k€ en 2016³¹.

Tableau n° 33 : Facteurs d'évolution du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

TFPB	2012	2013	2014	2015	2016
Variation forfaitaire des bases	+ 1,8 %	+ 1,8 %	+ 0,9 %	+ 0,9 %	+ 1,0 %
Variation physique	+ 1,5 %	+ 3,7 %	+ 1,7 %	+ 1,9 %	- 0,5 %
Variation des taux	-	-	+ 5,0 %	-	-
Évolution produit TFPB	+ 3,3 %	+ 5,5 %	+ 7,6 %	+ 2,8 %	+ 0,5 %

Source : CRC

La hausse des taux d'imposition est justifiée, dans la délibération du 25 avril 2014, par la baisse à même hauteur réalisée par la 3CPS sur les taxes qu'elle perçoit sur les ménages, consécutive à l'harmonisation du fait de la fusion des EPCI préexistants et de la commune de Crest. Si cette mesure s'est révélée effectivement neutre globalement pour le contribuable, elle a favorisé les redevables de la TH au détriment de ceux de la TFPB.

Tableau n° 34 : Evaluation de l'impact global de la hausse des taux sur le contribuable

En k€	Bases	Produit ancien taux commune	Produit nouveau taux commune	Produit ancien taux CCPS	Produit nouveau taux 3CPS	Gains/pertes par taxes
TH	1 723	323	339	92	70	- 6
TFPB	1 169	165	173	47	44	5
TFPNB	33	13	13	4	4	0
Total		500	525	143	117	- 1
Gains/pertes			25		- 26	- 1

Source : CRC

Le taux de TH de la commune se situe nettement au-dessus de celui des communes comparables. Il a certes été majoré par l'addition du taux de TH du département (7,80 %) en 2011, suite à la réforme de la taxe professionnelle. En 2010, le taux de TH de la commune se situait déjà au-dessus de celui des communes comparables mais dans une moindre mesure (11,38 % contre 8,95 %, soit + 27 %). Les taux des taxes foncières sont en retrait.

Tableau n° 35 : Taux d'imposition de la commune et de la strate en 2016

Impositions	Saillans	Strate	Écart
TH	19,66 %	12,16 %	+ 61,7 %
TFPB	14,78 %	15,62 %	- 5,4 %
TFPNB	40,32 %	45,38 %	- 11,2 %

Source : collectivités-locales.fr

³¹ Source : état 1259.

En 2016, l'effort fiscal de la commune est de 1,13 contre 1,03 pour les communes comparables³². La commune a hérité en 2011 de l'abattement général à la base voté par le département sur lequel le conseil municipal n'est pas revenu³³. En complément de ceux de droit, il a voté l'abattement spécial de 10 % sur la TH en faveur des personnes en situation de handicap. Il a également supprimé l'exonération de deux ans de TFB pour les logements neufs.

En 2017, selon le CA communiqué, le produit fiscal direct progresse de près de 2 %.

6.3.2- Les autres recettes d'exploitation sur lesquelles la commune est décisionnaire

Les ressources d'exploitation sont stables sur la période et représentent 7 % des produits de gestion en 2016. Les produits des services et du domaine progressent sous l'effet de la revalorisation des droits perçus sur les terrasses en 2013 et en raison de l'encaissement des tarifs des services périscolaires par la commune à compter de la rentrée 2015. Le SIVU perçoit cette recette depuis le 1^{er} avril 2016.

La commune dispose d'un patrimoine locatif dont les revenus sont orientés à la baisse du fait de l'arrêt de la location du gîte et de logements en cours de rénovation.

Tableau n° 36 : Evolution des produits d'exploitation

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle		
							2011/2016	2011/2013	2014/2016
Ventes diverses, services et domaine	24,8	21,8	23,3	17,1	51,6	39,1	+ 9,5 %	- 3,1 %	+ 51,2 %
Revenus locatifs	50,7	46,9	58,8	49,8	40,6	37,5	- 5,9 %	+ 7,7 %	- 13,2 %
Total des ressources d'exploitation	75,6	68,7	82,1	66,9	92,2	76,6	+ 0,3 %	+ 4,2 %	+ 7,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En 2017, ces ressources d'exploitation progressent de plus de 4 %.

6.3.3- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont constituées des dotations de l'État, des compensations fiscales et des participations des partenaires publics. Ce poste représente un produit de 433 k€ en 2016, en hausse annuelle de 3 % sur la période sous revue.

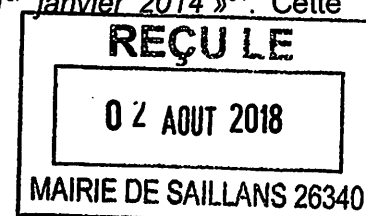
La dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de plus de 2 % par an. Si la part forfaitaire diminue de 3,4 % du fait de la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques, la dotation d'aménagement de la DGF, constituée par la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP), progresse de près de 10 % en moyenne annuelle depuis 2014.

La commune a perçu 165 k€ en 2017 au titre de la DSR, contre 114 k€ en 2014 et 98 k€ en 2011, du fait de son éligibilité aux trois fractions qui la composent (bourg-centre, péréquation et cible). En effet, bien que Saillans ne soit plus chef-lieu de canton depuis la révision de la carte cantonale en 2015 et qu'elle ne compte pas plus de 15 % de la population du canton de Die auquel elle appartient désormais (condition posée par l'art. L. 2334-21 du CGCT), elle continue de percevoir la première fraction bourg-centre du fait que « depuis la répartition 2017, le périmètre des cantons retenu est celui en vigueur au 1^{er} janvier 2014 »³⁴. Cette

³² Source : fiche individuelle DGF 2016.

³³ Sa suppression accroîtrait le produit fiscal lié à la TH de 12 k€.

³⁴ Note d'information ministérielle du 16 mai 2017.



rédaction indique que l'attribution de la première fraction (la plus importante puisqu'elle représente 105 k€ en 2017) pourrait être pérennisée.

Les compensations fiscales, variables d'ajustement de l'enveloppe allouée aux collectivités, régressent très fortement depuis 2014 mais pourraient progresser à compter de 2017 sous l'impact de la hausse des exonérations de TH. En définitive, les concours de l'État sont stables sur la période, la baisse de la dotation forfaitaire et des compensations fiscales étant couverte par l'évolution très favorable de la DSR.

Les participations perçues sont principalement le fait des communes participant aux frais de scolarité des enfants de leur ressort. La hausse constatée en 2016 a pour origine la participation pour la prise de compétence périscolaire temporaire de la commune ainsi que la subvention de la Fondation de France de 28 k€ affectée au financement de l'expérience de démocratie participative et à l'élaboration du PLU, allouée pour trois ans (2016/2018).

Tableau n° 37 : Evolution des ressources institutionnelles

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle		
							2011/2016	2011/2013	2014/2016
Dotation Globale de Fonctionnement (a)	295	304	330	328	346	328	+ 2,1 %	+ 5,8 %	0,0 %
<i>dont dotation forfaitaire</i>	<i>164</i>	<i>151</i>	<i>180</i>	<i>170</i>	<i>153</i>	<i>138</i>	<i>- 3,4 %</i>	<i>+ 4,8 %</i>	<i>- 9,9 %</i>
<i>dont dotation d'aménagement</i>	<i>131</i>	<i>153</i>	<i>150</i>	<i>158</i>	<i>193</i>	<i>190</i>	<i>+ 7,7 %</i>	<i>+ 7,0 %</i>	<i>+ 9,7 %</i>
Autres dotations et compensations (b)	51	39	56	57	34	23	- 14,7 %	+ 4,8 %	- 36,5 %
S/t Concours de l'État = (a+b) = (c)	346	343	386	385	380	351	+ 0,3 %	+ 5,6 %	- 4,5 %
Participations (d)	25	26	25	21	30	82	+ 26,8 %	0,0 %	+ 97,6 %
<i>dont département</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>SO</i>	<i>SO</i>	<i>SO</i>
<i>dont communes</i>	<i>23</i>	<i>17</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>41</i>	<i>+ 12,6 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>+ 39,7 %</i>
<i>dont autres</i>	<i>3</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>9</i>	<i>31</i>	<i>+ 70,3 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>SO</i>
Ressources institutionnelles (c+d)	371	369	410	407	410	433	+ 3,1 %	+ 5,1 %	+ 3,1 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les ressources institutionnelles atteignent près de 500 k€ en 2017.

6.3.4- Conclusion sur les recettes de gestion

Les recettes de gestion ont connu de 2011 à 2016 une progression de 4 % par an. La commune a bénéficié de la réforme de 2010, son nouveau panier fiscal étant plus favorable que celui *ex-ante* et les concours de l'État ont globalement été maintenus au même niveau, en raison de la hausse importante de la DSR. Le transfert à la 3CPS des impositions économiques a induit un ralentissement de cette dynamique. Par ailleurs, si les taux d'imposition ont été relevés en 2014, la progression physique des bases fiscales sur les ménages n'est pas à la hauteur de celle de la population. L'effort fiscal étant supérieur à celui des communes comparables, les marges de manœuvre sur la fiscalité directe sont limitées. En revanche, aucune taxe indirecte n'a été instaurée.

En 2017, les produits de gestion sont en augmentation de 10 %, principalement du fait de l'accroissement des dotations et attributions péréquatrices perçues.

6.4- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion de la commune s'élevaient en 2016 à près de 900 k€. Depuis 2011, leur progression annuelle moyenne est de 8 %, soit le double du rythme d'évolution des produits de gestion. En comparaison, celles des communes comparables n'ont progressé au cours de la période 2011-2016 que de 1,4 % par an. La hausse des dépenses de gestion a été plus marquée entre 2014 et 2016 (+ 17 %) qu'entre 2011 et 2013 (+ 6 %).

Tableau n° 38 : Evolution des charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle		
							2011/2016	2011/2013	2014/2016
Charges à caractère général	219	231	233	213	242	318	+ 7,7 %	+ 3,1 %	+ 22,2 %
Charges de personnel	285	271	286	339	378	430	+ 8,6 %	+ 0,2 %	+ 12,6 %
Subventions de fonctionnement	40	22	67	31	29	58	+ 7,8 %	+ 29,4 %	+ 36,8 %
Autres charges de gestion	57	71	90	66	67	77	+ 6,1 %	+ 25,7 %	+ 8,0 %
Charges de gestion	602	596	676	648	715	883	+ 8,0 %	+ 6,0 %	+ 16,7 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Elles régressent nettement en 2017 (- 7,6 %).

6.4.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui représentent 36 % des charges de gestion en 2016, progressent de 7,7 % en moyenne annuelle, tandis qu'elles ont régressé de 1,3 % pour la strate de 2011 à 2016. Cette hausse est concentrée en fin de période (+ 14 % en 2015 et + 31 % en 2016). Alors que ce poste était jusqu'alors proche du niveau de la strate, il s'en écarte sensiblement en 2016.

Tableau n° 39 : Comparaison des charges à caractère général avec la strate

En € par habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commune	199	201	193	170	191	250
Strate	192	198	212	186	188	186

Source : DGFIP

L'ordonnateur justifie cette évolution par des dépenses non récurrentes, telles que le financement de l'étude relative à la révision du plan local d'urbanisme (30 k€). Le conseil municipal a également approuvé d'autres dépenses plus pérennes concernant l'entretien de la voirie et du matériel roulant ainsi que celles relatives à la formation informatique dans les écoles.

Tableau n° 40 : Evolution des charges à caractère général

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Charges à caractère général	219	231	233	213	242	318	+ 7,7 %
Dont achats	92	101	108	78	109	113	+ 4,3 %
Dont entretien et réparations	58	69	74	70	58	58	+ 0,1 %
Dont assurances et frais bancaires	9	10	10	25	20	11	+ 3,5 %
Dont autres services extérieurs	12	3	1	1	11	14	+ 2,7 %
Dont remboursements de frais	0	0	0	0	0	65	N.C.
Dont publicité, publications, relations publiques	26	25	23	22	23	22	- 2,7 %
Dont frais postaux et télécommunications	11	11	11	8	9	11	- 1,4 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

De fait, ce poste poursuit sa progression en 2017 pour atteindre 348 k€ et pourrait faire l'objet d'une vigilance accrue de la part de l'ordonnateur.

Les charges afférentes aux fluides, qui représentent en moyenne 20 % des charges à caractère général, sont maîtrisées sur la période.

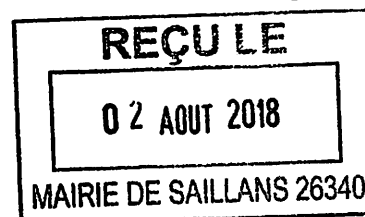


Tableau n° 41 : Evolution des dépenses de fluides

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Energie - Electricité	30,6	33,1	37,3	18,6	34,5	29,9	- 0,5 %
Combustibles	15,8	15,2	16,7	10,7	8,7	9,4	- 9,9 %
Carburants	1,7	2,2	2,8	1,7	2,0	2,7	+ 8,8 %
Total fluides	48,1	50,6	56,8	31,0	45,3	41,9	- 2,7 %

Source : comptes administratifs

Quelques mesures d'économies telles que l'extinction nocturne de l'éclairage public ont été mises en œuvre et d'autres sont envisagées, telles que le remplacement des ampoules par des LEDS, la mise en place d'une chaudière-bois et la mise en concurrence de la fourniture d'énergie et de la téléphonie.

6.4.2- Les charges de personnel

En 2016, les charges de personnel s'élèvent à 430 k€ et constituent près de 49 % des charges de gestion de la collectivité. Stables de 2011 à 2013, elles ont progressé de 145 k€ depuis 2014, soit de 50 %. Leur niveau par habitant est nettement supérieur à celui des communes comparables depuis 2015.

Tableau n° 42 : Comparaison des charges de personnel avec la strate, en € par habitant

En € par habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commune	266	241	242	277	305	344
Strate	241	247	255	259	266	268

Source : DGFIP

Les raisons avancées par l'ordonnateur tiennent aux recrutements opérés, aux remplacements de deux agents pendant un an (qui pèsent sur quatre mois en 2016 et dont le remboursement par l'assurance interviendra en 2017), à la prise en charge de la compétence périscolaire en 2015 et à la mise en place des TAP, d'un contrat prévoyance et d'une mutuelle financées par l'employeur. Des facteurs exogènes ont également joué tels que les relèvements des taux de cotisations et le rééchelonnement indiciaire des catégories C. Une écriture comptable a également été omise en 2016 relative à la refacturation de la masse salariale du budget principal au budget annexe eau et assainissement, qui aurait dû intervenir pour 33 k€.

Tableau n° 43 : Evolution des charges de personnel

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Charges de personnel nettes des atténuations	285	271	286	339	378	430	+ 8,6 %
Dont rémunérations du personnel titulaire (a)	169	175	166	192	207	214	+ 4,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>87,3 %</i>	<i>85,0 %</i>	<i>79,8 %</i>	<i>76,1 %</i>	<i>74,3 %</i>	<i>72,9 %</i>	
Dont rémunér. du personnel non titulaire (b)	17	21	33	53	62	50	+ 23,8 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>9,0 %</i>	<i>10,1 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>21,1 %</i>	<i>22,2 %</i>	<i>17,2 %</i>	
Dont autres rémunérations	7	10	10	7	10	29	+ 32,5 %
Rémunérations du personnel brutes (a+b+c)	193	206	209	252	278	293	+ 8,7 %
Atténuations de charges	- 1	- 31	- 20	- 25	- 30	- 16	+ 73,1 %

Source : comptes administratifs

Parmi les mesures envisagées par la commune, un contrat aidé ne sera pas remplacé, ses missions étant assurées par l'augmentation du temps de travail d'un agent. L'enveloppe du RIFSEEP sera maintenue par rapport au régime indemnitaire actuel. De fait, ce poste régresse de 15 % en 2017 et s'élève à 364 k€. Le retour à son niveau de 2015 traduit le caractère conjoncturel de l'évolution observée en 2016.

6.4.3- Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement attribuées est de 58 k€ en 2016. Ce poste s'élève à 47 € par habitant, contre 26 € pour les communes comparables en 2016. Les subventions versées aux associations sont relativement stables. La progression constatée en 2016 a pour origine la participation au SIVU relative à la compétence périscolaire ainsi que celle au dispositif de médiation sociale pour la jeunesse mis en place par Crest.

Tableau n° 44 : Evolution des subventions de fonctionnement

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Subventions de fonctionnement	40	22	67	31	29	58	+ 7,8 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>15</i>	<i>2</i>	<i>45</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>37</i>	+ 20,4 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>25</i>	<i>21</i>	<i>22</i>	<i>26</i>	<i>28</i>	<i>21</i>	- 3,4 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En 2017, ce poste représente 35 k€.

6.4.4- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées, pour l'essentiel, de la contribution au service départemental incendie et secours (SDIS) et des indemnités des élus. Elles s'élèvent en 2016 à 77 k€ et progressent de 6 % par an.

Le contingent versé au SDIS atteint 20 k€ en 2016, en hausse annuelle de près de 5 %. Son niveau par habitant (16 €) est bien inférieur à celui observé au plan départemental (28 €³⁵).

Tableau n° 45 : Evolution des autres charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Autres charges de gestion	57	71	90	66	67	77	+ 6,1 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>16</i>	<i>17</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	+ 4,7 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	+ 81,5 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>41</i>	<i>52</i>	<i>69</i>	<i>44</i>	<i>44</i>	<i>46</i>	+ 2,4 %
<i>Dont admissions en non-valeur</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>8</i>	N.C.

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Ce poste diminue de plus de 8 % en 2017.

6.4.5- Conclusion sur les charges de gestion

Les charges de gestion ont connu entre 2014 et 2016 un rythme de progression deux fois plus rapide que celui des produits de gestion, ce qui n'était pas soutenable à moyen terme. Leur régression de près de 8 % en 2017 confirme que des facteurs exogènes et conjoncturels l'expliquaient principalement. La chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en œuvre un pilotage budgétaire permettant de corréliser l'évolution des postes de charges à celui des recettes de gestion.

6.5- Les charges financières

Les charges financières sont stables de 2011 à 2015 et régressent en 2016. Elles représentent 14 € par habitant contre 21 € pour les communes comparables en 2016. Elles s'élèvent à 20 k€ en 2017.

³⁵ Statistiques 2016 SDIS - Ministère de l'Intérieur (page 74).

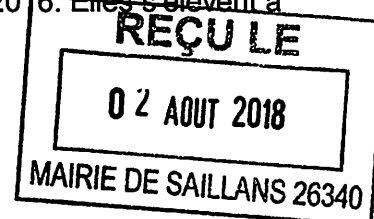


Tableau n° 46 : Evolution des charges financières

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Charges d'intérêts	23	28	27	30	24	18	- 4,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.6- Le financement des dépenses d'équipement

6.6.1- Les dépenses d'équipement réalisées

Les dépenses d'équipement atteignent près de 3,7 M€ sur les six exercices sous revue, soit 600 k€ par an. L'effort d'équipement (rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes de fonctionnement) atteint 66 %, contre 40 % pour les communes comparables de 2011 à 2016.

Tableau n° 47 : Dépenses d'équipement réalisées

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Total dépenses équipement	1 212	668	594	266	258	656	3 654
dont dépenses d'équipement directes	1 092	668	594	266	257	656	3 533
dont subventions d'équipement	120	0	0	0	0,3	0,3	121
<i>Effort d'équipement</i>	<i>144,8 %</i>	<i>79,4 %</i>	<i>64,2 %</i>	<i>29,0 %</i>	<i>26,0 %</i>	<i>65,0 %</i>	<i>66,1 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En moyenne annuelle, la commune a réalisé un volume d'équipement de 354 € par habitant contre 307 € pour les communes comparables.

Tableau n° 48 : Dépenses d'équipement en € par habitant, comparaison avec la strate

Dépenses d'équipement en € par habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne annuelle
de la commune	1 128	594	204	218	229	524	354
de la strate	340	335	370	283	254	258	307

Source : DGFIP

Sur la période, les dépenses d'équipement financées sur le budget principal ont principalement concerné les travaux d'extension et de mise aux normes du groupe scolaire pour 530 k€ (2011/2012), la réhabilitation de l'église pour 360 k€ (2011/2012), des fouilles archéologiques pour 350 k€ (2011/2014), la création d'un espace multi activités pour 95 k€ (2012) et de vestiaires de football pour 210 k€ (2012/2013), la mise en sécurité d'un pont pour 145 k€ en 2013 et les travaux sur le bâtiment technique pour 430 k€ en 2016. En outre, une subvention de 120 k€ a été versée en 2011 au budget eau et assainissement pour la réalisation de travaux d'évacuation.

Les dépenses d'équipement réalisées en 2017 atteignent un montant de 350 k€.

6.6.2- Les modalités de financement

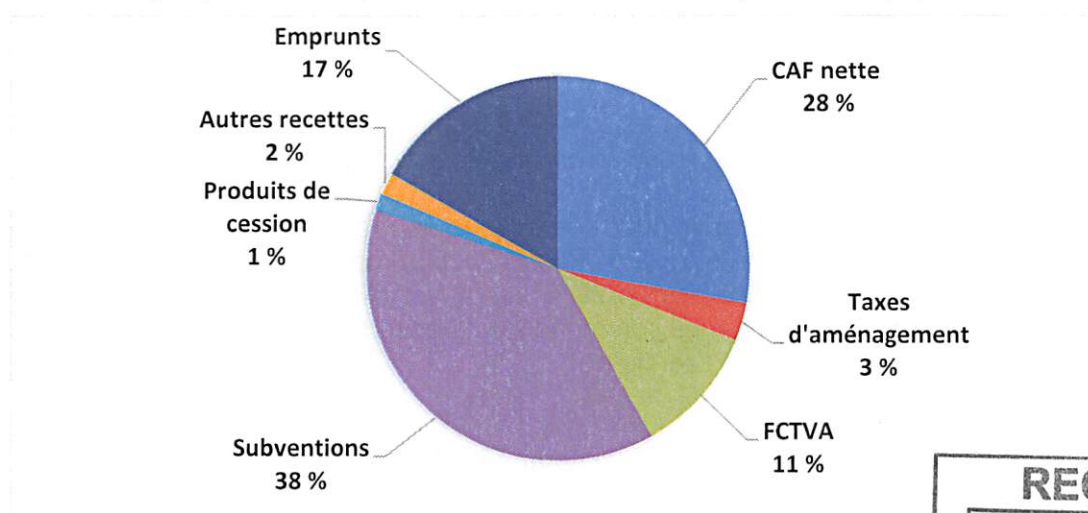
Les dépenses d'équipement sont couvertes à 91 % par les financements propres disponibles, ce qui traduit la soutenabilité de la politique d'investissement conduite, l'autofinancement assurant 28 % du programme d'équipement. Les subventions ont constitué la première source de financement, en en représentant 38 %. La commune a enregistré peu de produits de cessions sur la période.

Tableau n° 49 : Financement des investissements

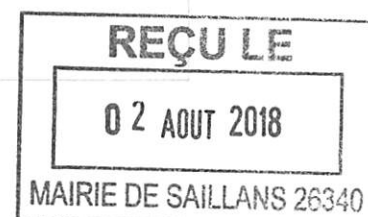
en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF nette ou disponible (A)	185	187	192	199	221	122	1 106
+ Taxes d'aménagement	16	13	12	21	36	31	128
+ FCTVA	39	135	95	88	29	43	429
+ Subventions d'investissement	580	284	133	238	157	120	1 513
+ Produits de cession	6	0	0	1	2	50	59
+ Autres recettes	60	13	0	0	0	0	73
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	701	445	240	348	223	244	2 202
= Financement propre disponible (A+B)	886	631	432	547	445	366	3 308
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	73 %	95 %	73 %	205 %	173 %	56 %	91 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 331	- 42	- 167	285	175	- 294	- 373,8
Nouveaux emprunts de l'année	150	0	165	0	0	350	665,0

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique n° 3 : Modalités de financement des dépenses d'équipement



Source : comptes de gestion, retraitements CRC



6.7- La situation bilancielle

6.7.1- Le fonds de roulement et la trésorerie

Sur l'ensemble de la période, le recours à l'emprunt est supérieur au besoin de financement de la section d'investissement de 291 k€, ce qui a eu pour effet d'augmenter d'autant le fonds de roulement net global de la collectivité, lui permettant de disposer de ressources stables susceptibles de couvrir les besoins de financement à court terme et le cycle d'exploitation.

Tableau n° 50 : Variation du fonds de roulement net global 2011-2016

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 331	- 42	-167	285	175	- 294	- 374
Nouveaux emprunts de l'année	150	0	165	0	0	350	665
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 181	- 42	-2	285	175	56	291

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La commune dispose ainsi d'un fonds de roulement important fin 2016, supérieur à 800 k€. Il atteint 940 k€ fin 2017.

L'excédent de ressources de long terme après couverture du besoin en fonds de roulement conduit à un niveau de trésorerie fin 2016 de près de 1,2 M€, et de 1,5 M€ fin 2017 représentatif de 665 jours de charges courantes, niveau largement supérieur au niveau de trésorerie généralement admis de 30 à 60 jours. Ces disponibilités pourraient être utilisées pour procéder à un remboursement anticipé de la dette.

En tout état de cause, le niveau du fonds de roulement permet de financer le programme annuel d'équipement sans nouveau recours à l'emprunt. L'ordonnateur a indiqué à cet égard son intention de ne plus emprunter jusqu'à la fin du mandat.

Tableau n° 51 : Trésorerie nette 2011-2016

au 31 décembre en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	340	298	296	581	757	813
- Besoin en fonds de roulement global	- 341	- 357	- 258	284	- 396	- 356
= Trésorerie nette	680	655	554	297	1 153	1 168
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>398</i>	<i>384</i>	<i>288</i>	<i>160</i>	<i>570</i>	<i>489</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.7.2- L'endettement

6.7.2.1- L'évolution de l'encours de dette du budget principal

L'encours de dette a progressé au cours de la période pour atteindre 954 k€ fin 2016. Après s'être désendettée suite au transfert à la 3CPS en 2015 du prêt lié aux équipements sportifs, la commune a eu recours à l'emprunt en 2016, alors que celui-ci n'était pas nécessaire, au regard de la situation de trésorerie. La commune s'est désendettée en 2017 ; le capital restant dû s'élève à 890 k€ à la fin de cet exercice.

Tableau n° 52 : Evolution de l'encours de dette du budget principal

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	697	813	775	897	846	647	- 1,5 %
- Annuité en capital de la dette	28	33	37	46	36	38	+ 6,1 %
- Var. des autres dettes non financières	5	5	5	5	12	5	- 1,5 %
+/- Intégration de dettes	0	0	0	0	-151	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	150	0	165	0	0	350	+ 18,5 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	813	775	897	846	647	954	+ 3,3 %
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	128,2	NC

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La dette représente 763 € par habitant, contre 582 € pour les communes comparables en 2016.

6.7.2.2- La structure et les caractéristiques de l'encours

La dette du budget principal est composée de six emprunts à taux fixe classés 1A sur la charte de bonne conduite, donc considérés comme ne présentant pas de risques. La contraction d'un emprunt de 350 k€ au taux de 1,19 % en 2016 et la renégociation d'un emprunt en 2015 ont permis de faire baisser le taux moyen de l'encours, qui est 2,40 % de fin 2016, en ligne avec celui des collectivités locales (2,52 %). La durée résiduelle de la dette est de quatorze années fin 2016.

En outre, le contrat de viager est valorisé à 93 k€ au compte de gestion.

6.7.2.3- L'opération de refinancement de dette réalisée en 2016

La commune a refinancé par délibération du 6 novembre 2015 un emprunt dont le CRD était de 128 k€, en substituant au taux fixe antérieur de 4,72 % de nouvelles conditions au taux fixe de 1,35 %, moyennant le versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 12 k€, soit 10 % du CRD. Cette opération a été réalisée avec la banque à l'origine du prêt, sans allongement de la durée du contrat. Selon la chambre, l'économie ainsi réalisée s'élève à 13 k€.

Tableau n° 53 : Evaluation du gain réalisé sur l'opération de refinancement

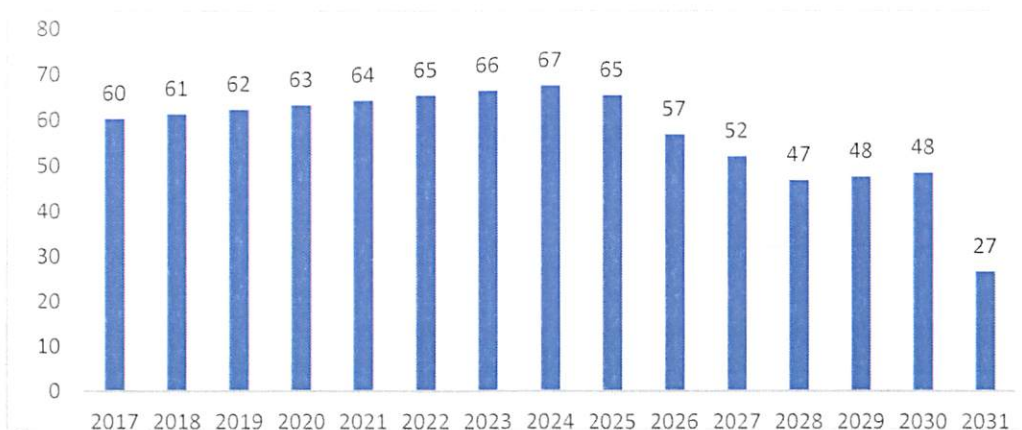
En €	Taux	Gains
Ancien prêt	4,72 %	33 349
Nouveau prêt	1,35 %	- 8 650
Pénalité		- 12 000
Solde en faveur de la commune		12 699

Source : tableaux d'amortissement des prêts

6.7.2.4- Le profil d'extinction de la dette du budget principal

Le profil d'extinction de la dette (hors viager) est assez linéaire. Hors dette nouvelle, en intégrant le viager (pour un remboursement annuel fixé forfaitairement à 5 k€), la commune doit acquitter une annuité en capital au budget principal oscillant entre 65 k€ et 72 k€ jusqu'en 2025, qui pourrait être couverte par l'épargne brute dégagée au CA 2016.

Graphique n° 4 : Annuités en capital du BP (hors viager, en k€)



Source : tableaux d'amortissement des prêts



6.7.2.5- La dette du budget annexe Eau et Assainissement

La dette du budget annexe de l'eau et de l'assainissement (BA) s'élève à 309 k€ au CA 2016 contre 126 k€ en 2011. Cette progression annuelle de près de 20 % s'explique par le volume des dépenses d'équipement, réalisées à hauteur de 1,9 M€ sur la période, et subventionnées à hauteur de 73 %.

Le taux d'intérêt moyen de la dette, intégralement à taux fixe, est de 4,14 %. La durée résiduelle de la dette du BA est de 24 années. L'annuité en capital est constante et s'élève à 13,5 k€ chaque année jusqu'en 2038 avant de régresser les deux dernières années.

6.7.3- La capacité de désendettement du budget principal

La capacité de désendettement est un ratio qui exprime en nombre d'années le temps qu'il faudrait à la commune pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut. Elle est calculée en rapportant l'encours de dette de la CAF brute. La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a retenu un plafond de référence de douze années pour les communes.

La capacité de désendettement de la commune s'est dégradée en 2016 et s'élevait à six années en 2016 contre quatre pour les communes comparables. En 2017, elle s'est améliorée et représente 3,2 années.

Tableau n° 54 : Capacité de désendettement de la commune (BP) et de la strate

En années	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commune	3,8	3,5	3,9	3,5	2,5	6,0
Strate	3,3	3,4	3,6	4,0	4,0	4,0

Source : comptes de gestion, retraitements CRC et DGFIP pour la strate

6.8- Conclusion sur la situation financière

Satisfaisante en 2014, la situation financière de la commune s'est dégradée en 2016, pour des raisons principalement exogènes et conjoncturelles. En 2017, elle s'est nettement redressée et la capacité de désendettement s'élève à trois années au terme de l'exercice, à un niveau très satisfaisant. L'effort fiscal est supérieur à celui des communes comparables et les marges de manœuvre sur la fiscalité directe sont faibles.

Les dépenses d'équipement ont été dynamiques, soutenues par un taux de subventionnement proche de 40 %. L'endettement est maîtrisé et sans risques et le niveau du fonds de roulement permet de ne pas recourir à l'emprunt à court terme.

7- PROSPECTIVE FINANCIERE

La commune ne réalise pas actuellement de prospective financière. La chambre lui préconise de se doter *a minima* d'un pilotage budgétaire lui permettant une visibilité pluriannuelle. Une prospective financière a été réalisée à cet égard en lien avec l'ordonnateur. Elle a intégré les évolutions observées au compte administratif 2017.

7.1- Les hypothèses retenues

La progression de la population est évaluée à 2,5 % par an, soit une évolution moyenne légèrement inférieure à celle observée depuis 2011. Les hypothèses retenues d'évolution des postes de charges et de produits sur les exercices 2018-2021 ont pris en compte les variations constatées sur la dernière période 2014-2017, infléchies le cas échéant des éléments connus et validés par la collectivité.

Concernant les recettes de fonctionnement :

- une augmentation modérée des bases fiscales : + 1,5 %, en ligne avec les évolutions observées sur la période récente ; aucun relèvement des taux d'imposition n'est anticipé ;
- une augmentation de 1,0 % des ressources d'exploitation sauf pour 2020 avec le début de la perception des loyers de la future maison médicale (+ 20 % sur cet exercice) ;
- une progression des dotations et participations de 1,5 % en 2018 et une stabilité de 2019 à 2021 ;
- une stabilité des reversements de l'intercommunalité.

Concernant les dépenses de fonctionnement :

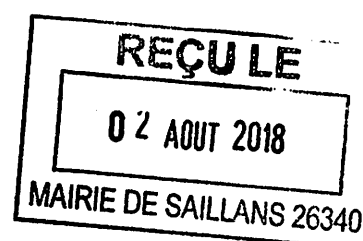
- une progression des charges à caractère général et des dépenses de personnel de 2 % prenant en considération les efforts de maîtrise de ces deux chapitres ;
- une augmentation limitée à + 1,5 % des subventions aux associations et des autres charges de gestion afin de tenir compte des engagements de l'ordonnateur.

Concernant les dépenses d'équipement et leur financement :

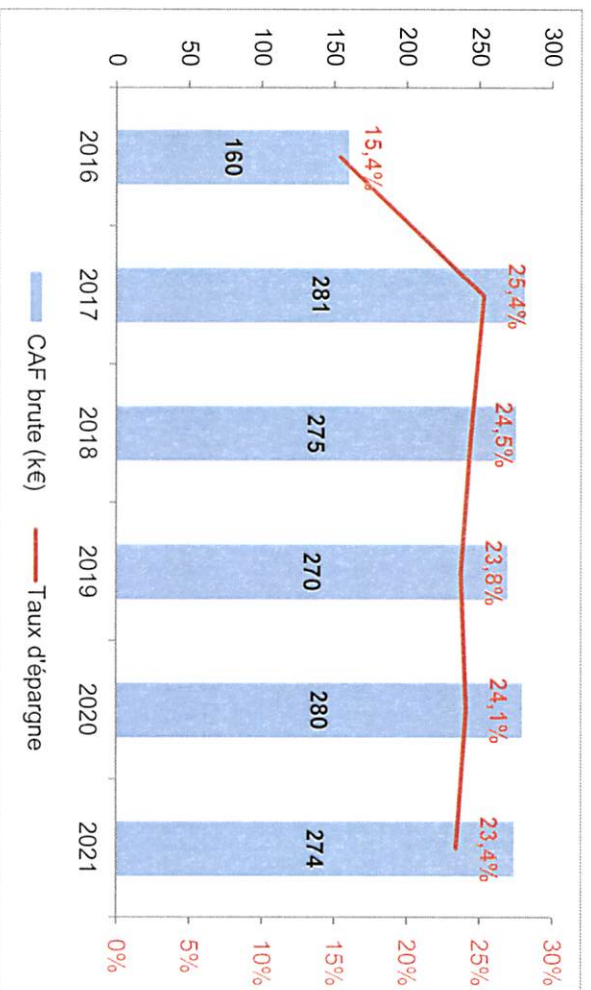
- le niveau des dépenses d'équipement est de 600 k€ par an de 2018 à 2020 afin de prendre en compte les principaux projets de la commune (aménagement d'une maison médicale et travaux sur l'église) ; il n'est plus que de 400 k€ en 2021 en raison du cycle électoral ;
- l'absence de perception du FCTVA constatée en 2017 a été retraitée par un report du montant en 2018 ;
- le taux de subventions est de 25 %, contre 38 % constaté sur la période examinée ;
- les produits de cessions sont attendus uniquement en 2018 pour un montant de 400 k€ et les taxes locales d'équipement à 25 k€ (proche du montant moyen de 21 k€ constaté entre 2011 et 2016) ;
- tout en veillant à ce qu'il représente plus de 30 jours de charges courantes, le fonds de roulement est ponctionné à hauteur du besoin de financement, de manière à ne pas recourir à l'emprunt.

7.2- Les résultats de la prospective

Le tableau des résultats figure en annexe 3. Compte tenu des hypothèses retenues, la CAF brute, après le redressement opéré en 2017, se stabiliserait à 280 k€, soit en moyenne 24 % des produits de gestion, à un niveau très élevé.



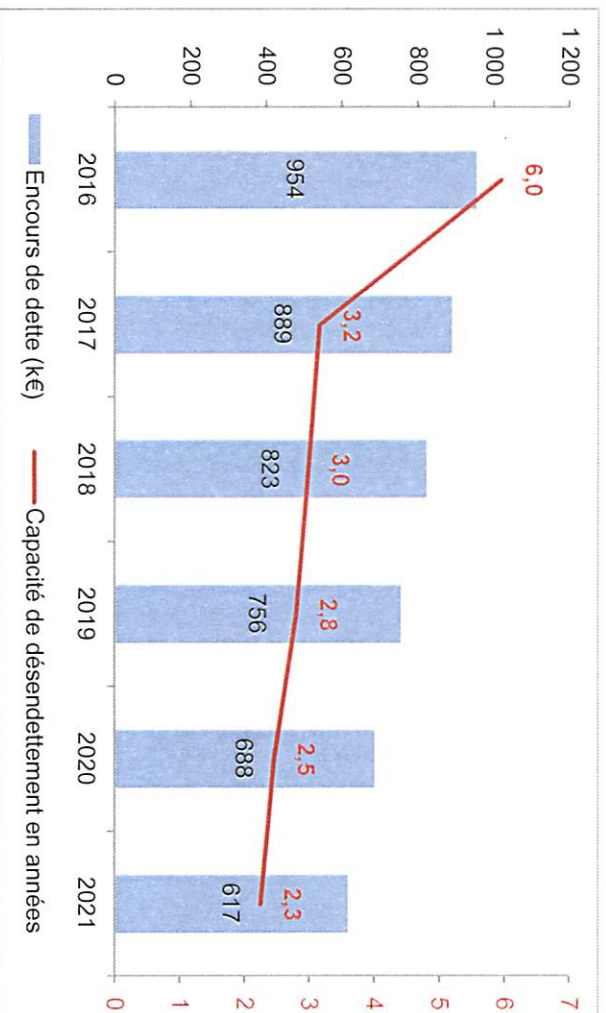
Graphique n° 5 : CAF brute et taux d'épargne prospectifs



Source : CRC

Le désendettement consécutif à l'absence de recours à l'emprunt au cours de la période, conjugué au socle important d'épargne, induisent une capacité de désendettement de deux années en 2021, bien en deçà du seuil prudentiel de douze années retenu pour les communes par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique n° 6 : Encours de dette et capacité de désendettement prospectifs

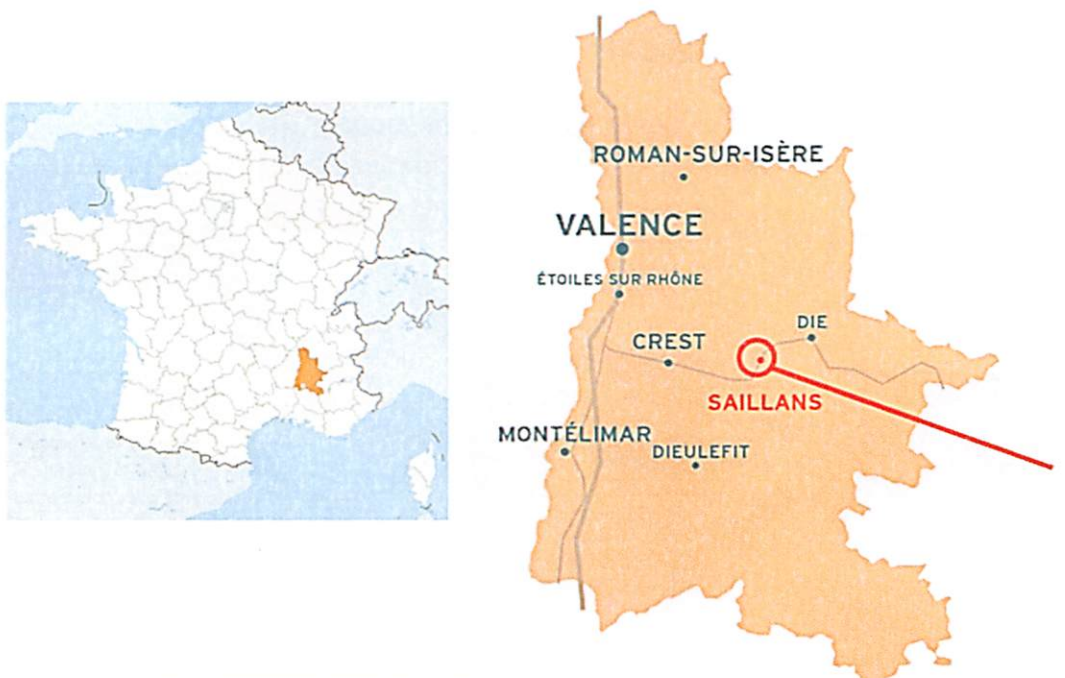


Source : CRC

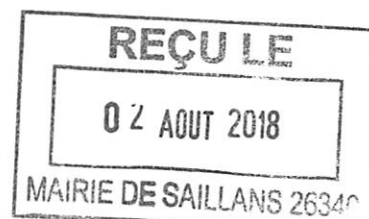
8- ANNEXES

8.1- ANNEXE 1 : Localisation de la commune de Saillans

Carte n° 1 : Situation géographique de la commune de Saillans (26)

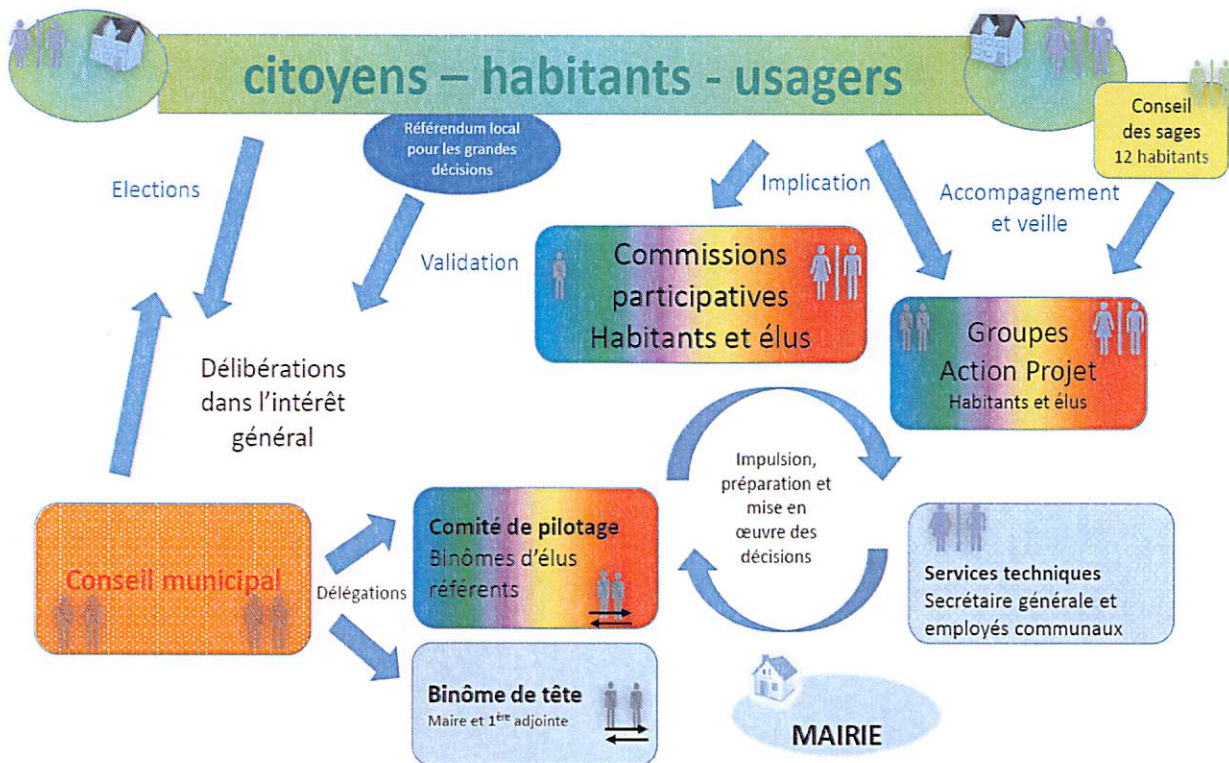


Source : Site internet de Saillans



8.2- ANNEXE 2 : Schéma de gouvernance de la commune depuis avril 2014

Schéma n° 1 : Modalités de gouvernance



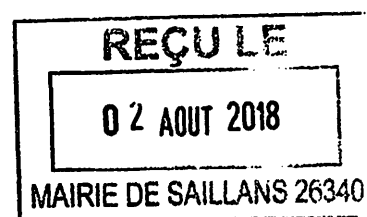
Source : dossier transmis à la Fondation de France

8.3- ANNEXE 3 : Prospective financière

Tableau n° 55 : Prospective financière 2016-2021

en k€	2016 (déf)	2017 (déf)	2018 (prosp)	2019 (prosp)	2020 (prosp)	2021 (prosp)
Produits flexibles	614	629	638	647	672	681
dont ressources fiscales propres	538	549	557	565	574	582
dont ressources d'exploitation	77	80	81	82	98	99
+ Produits rigides	423	481	488	488	488	488
dont dotations et participations	433	498	505	505	505	505
dont fiscalité reversée par l'Interco et l'État	- 9	- 17	- 17	- 17	- 17	- 17
= Produits de gestion (a)	1 038	1 109	1 126	1 135	1 160	1 169
Charges à caractère général	318	348	355	362	370	377
Charges de personnel	430	364	371	379	386	394
Subventions de fonctionnement	58	35	36	36	37	37
Autres charges de gestion	77	68	70	71	72	73
Charges de gestion (b)	883	816	832	848	864	881
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	155	294	294	287	296	288
+résultat financier réel	- 18	- 20	- 19	- 17	- 16	- 14
+ résultat exceptionnel	24	8	0	0	0	0
= CAF brute	160	281	275	270	280	274
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,4 %</i>	<i>25,4 %</i>	<i>24,5 %</i>	<i>23,8 %</i>	<i>24,1 %</i>	<i>23,4 %</i>
- Remboursement de la dette en capital ancienne	38	65	66	67	69	70
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	0	0	0
= CAF nette (c)	122	216	209	203	211	204
Taxes locales d'équipement	31	11	25	25	25	25
FCTVA	43	0	166	98	98	98
Subventions d'investissement	120	252	150	150	150	100
Produits de cession	50	0	400	0	0	0
+ Recettes d'investissement hors emprunt (d)	244	263	741	273	273	223
= Financement propre disponible (c+d)	366	479	950	476	484	427
- Dépenses d'équipement	656	353	600	600	600	400
- Subventions d'équipement	0	0	0	0	0	0
= Besoin de financement	- 294	126	350	- 124	- 116	27
Nouveaux emprunts de l'année	350	0	0	0	0	152
Encours de dette	954	889	823	756	688	617
dont dettes antérieurement contractées	954	889	823	756	688	617
dont dettes nouvellement contractées		0	0	0	0	0
Encours de dettes par habitant en €	763	694	626	561	498	436
Fonds de roulement net global	813	939	1 289	1 166	1 050	1 077
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>339,8</i>	<i>409,9</i>	<i>553,2</i>	<i>491,7</i>	<i>435,5</i>	<i>439,2</i>
Capacité de désendettement en années	6,0	3,2	3,0	2,8	2,5	2,3

Source : CRC



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

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

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr