



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LOUVIERS

(Eure)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 17 juillet 2025.

Accusé de réception en préfecture
027-212703755-20250922-24-125-DE
Date de télétransmission : 26/09/2025
Date de réception préfecture : 26/09/2025

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE LOUVIERS	6
2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	7
2.1 Les satellites et engagements financiers.....	7
2.2 L'organisation budgétaire et comptable et la qualité de l'information	9
2.2.1 L'organisation de la gestion budgétaire et comptable.....	9
2.2.2 La qualité de la prévision budgétaire	10
2.2.3 Le suivi des engagements pluriannuels.....	10
2.2.4 La qualité de l'information sur les finances	10
2.3 La fiabilité des opérations comptables	11
2.3.1 La comptabilisation en droits constatés	11
2.3.1.1 Les rattachements.....	11
2.3.1.2 Les restes à réaliser	12
2.3.2 Le suivi des immobilisations.....	12
2.3.2.1 La connaissance des immobilisations	12
2.3.2.2 Les amortissements des immobilisations	13
2.3.3 La politique de provisionnement.....	13
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	14
3.1 Le budget de fonctionnement.....	15
3.1.1 Les recettes de fonctionnement.....	15
3.1.2 Les dépenses de fonctionnement.....	17
3.2 L'autofinancement	19
3.3 Le financement des investissements	19
3.4 Les principaux indicateurs financiers du bilan.....	21
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	23
4.1 L'évolution globale des charges de personnel et des effectifs	23
4.2 L'impact des effectifs sur la masse salariale et les moyens de pilotage.....	24
4.2.1 La connaissance et les moyens de pilotage des effectifs et de la masse salariale.....	24
4.2.2 L'information transmise à l'assemblée délibérante en matière de gestion des ressources humaines.....	25
4.2.3 La stratégie et la vision prospective	27
4.2.4 Les facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs.....	28
4.2.4.1 Les transferts et restitutions de compétences et les missions exercées pour le compte de l'État	28
4.2.4.2 Les services externalisés	29
4.2.4.3 Les services mutualisés	29

4.2.4.5	La contribution des effectifs des agents titulaires et d'agents contractuels à l'évolution globale de la masse salariale.....	32
4.3	La durée légale du temps de travail.....	32
4.3.1	Les règles du temps de travail.....	32
4.3.2	La prise en compte des sujétions dans la durée du temps de travail et l'annualisation du temps de travail.....	34
4.3.2.1	La prise en compte des sujétions.....	34
4.3.2.2	L'annualisation du temps de travail.....	34
4.3.3	Les congés bonifiés et les congés de paternité.....	35
4.3.4	Le dispositif de compte épargne temps.....	36
4.3.5	Les autorisations d'absence.....	36
4.3.6	Les heures supplémentaires.....	37
4.3.7	Les astreintes.....	39
4.4	Les déterminants de l'évolution des rémunérations et les leviers pour les maîtriser.....	39
4.4.1	L'incidence des mesures nationales à caractère général.....	39
4.4.2	L'incidence des mesures catégorielles.....	40
4.4.3	L'incidence de l'effet glissement vieillesse technicité et de l'effet Noria.....	40
4.4.4	Le régime indemnitaire.....	40
4.4.4.1	La prime annuelle.....	40
4.4.4.2	Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	41
4.4.4.3	Le cumul des indemnités avec le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	43
4.4.4.4	La prime de départ à la retraite.....	43
4.4.4.5	L'incidence du régime indemnitaire.....	45
4.4.5	La contribution de l'évolution de la masse salariale des agents contractuels à l'évolution de la masse salariale globale.....	45
	Annexe : Glossaire.....	47

SYNTHÈSE

La commune de Louviers est la troisième commune du département de l'Eure. Sa population communale est de 18 350 habitants. Elle est membre de la communauté d'agglomération Seine-Eure.

La commune répond à de nombreuses obligations en matière de fiabilité des comptes mais la qualité de l'information financière délivrée ainsi que celle du mandatement doivent être améliorées. La commune doit, par ailleurs, fiabiliser son inventaire patrimonial.

L'analyse de ses finances permet de constater que les opérations de fonctionnement dégagent une capacité d'autofinancement brute positive sur la période contrôlée qui lui permet de rembourser ses annuités d'emprunts.

Si la capacité de désendettement de la commune s'est nettement améliorée depuis le dernier contrôle qui a porté sur les années 2011 à 2015, le niveau d'endettement ne permet pas de générer un autofinancement net suffisant, obligeant à souscrire à de nouveaux emprunts pour financer la politique d'investissement. Cette situation constitue le point de vigilance majeur de la situation financière.

La commune de Louviers a une vision prospective de ses principaux projets d'investissement. Toutefois, elle ne dispose pas d'une politique immobilière formalisée dans un schéma directeur immobilier actualisé.

Ses perspectives pluriannuelles de dépenses d'investissement pourraient faire l'objet d'une présentation dans le cadre des rapports d'orientation budgétaire afin de permettre à l'assemblée délibérante d'apprécier pleinement la trajectoire financière de moyen terme de la commune.

La chambre a contrôlé la gestion des ressources humaines dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur les déterminants de la masse salariale.

Il en ressort que les mesures nationales de revalorisation nationale, et plus particulièrement les augmentations de la valeur du point d'indice de la fonction publique les 1^{er} juillet 2022 et 2023 ainsi que la revalorisation de la grille indiciaire de la fonction publique de cinq points au 1^{er} janvier 2024 constituent les principaux déterminants de l'évolution de la masse salariale de la commune.

L'évolution des effectifs est limitée sur la période et permet de contenir la croissance de la masse salariale. Cette évolution est marquée par une diminution des agents non titulaires au profit des agents titulaires sur la période, grâce à une politique de déprécarisation communale.

S'agissant des points à améliorer, la chambre relève que la commune doit renforcer la fiabilité de son suivi des effectifs et de ses données.

Elle doit également veiller à appliquer la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents et mettre fin au versement des primes et indemnités extra-légales.

L'information délivrée aux élus en matière de gestion des ressources humaines doit être enrichie en particulier en matière de prospective pluriannuelle des dépenses de personnel.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité n° 1** : Décrire avec exhaustivité les engagements financiers dans les annexes des documents budgétaires (instruction budgétaire et comptable M14). 8
- Recommandation régularité n° 2** : Mettre en place un inventaire physique (instruction budgétaire et comptable M14) - recommandation réitérée.....13
- Recommandation régularité n° 3** : Amortir les immobilisations (instruction budgétaire et comptable M14).....13
- Recommandation régularité n° 4** : Respecter la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents (articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique) – recommandation réitérée.....37
- Recommandation régularité n° 5** : Attribuer le complément indemnitaire annuel dans le respect des dispositions réglementaires (décret n° 2014-513 du 20 mai 2014).....43
- Recommandation régularité n° 6** : Mettre fin au versement des primes extra-légales en supprimant la prime de départ à la retraite et en intégrant les primes au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et article L. 712-1 du code général de la fonction publique).....45

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance n° 1** : Vérifier la fiabilité de la base de données des ressources humaines pour les données antérieures au changement de progiciel.....25
- Recommandation performance n° 2** : Formaliser des procédures d'utilisation du système d'information des ressources humaines.....25
- Recommandation performance n° 3** : Compléter et fiabiliser les informations relatives aux ressources humaines.....27

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme 2025 l'examen de la gestion de la commune de Louviers. Par lettre en date du 8 janvier 2025, la présidente de la chambre en a informé M. François-Xavier Priollaud, maire de la commune.

L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 25 avril 2025.

Lors de sa séance du 13 mai 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été transmises dans leur intégralité au maire de la commune de Louviers, et, pour les parties qui les concernent, aux tiers mis en cause. Seul le maire de la commune a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre dans sa séance du 17 juillet 2025, a examiné la réponse reçue et a arrêté le présent rapport d'observations définitives.

Le contrôle a porté sur l'information financière et comptable, la fiabilité des opérations comptables, la situation financière, et le contrôle des déterminants de la masse salariale. Ce dernier thème s'inscrit dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur les dépenses de rémunération des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le dernier contrôle de la chambre portait sur les années 2011 à 2015. La mise en œuvre des recommandations du rapport correspondant est présentée tout au long du rapport.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE LOUVIERS

La commune de Louviers est, sur le plan démographique, la troisième commune du département de l'Eure, après Évreux et Vernon. Elle est la commune la plus peuplée de la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE) qui regroupe 60 communes soit 104 704 habitants au 1^{er} janvier 2024.

Située au centre du territoire, la commune de Louviers compte, en 2021, 18 350 habitants¹.

Aucune nouvelle compétence n'a été transférée ou restituée entre la CASE et la commune de Louviers pendant la période contrôlée.

La gouvernance de la commune de Louviers n'a pas fait l'objet d'un contrôle approfondi. Les actes internes transmis en cours d'instruction n'appellent pas d'observation à l'exception des délégations accordées par le maire à ses adjoints². Les délégations de fonctions sont assorties d'une délégation de signature accordées sur des secteurs d'activité (solidarités, lutte contre les exclusions, vie associative, développement des services entre habitants, suivi des demandes des habitants, etc.) sans énoncer de manière précise le champ d'intervention et la nature des décisions que le délégataire est en droit de signer à l'exception des délégations accordées à deux

¹ Données Insee de 2021.

² Article L. 2122-18 du CGCT.

élus. Or, les fonctions déléguées doivent être suffisamment précises pour permettre d'en apprécier la consistance³.

La chambre rappelle au maire de la commune la nécessité de préciser le contenu des délégations accordées aux adjoints et aux conseillers municipaux.

2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

La commune de Louviers n'a pas constitué de budget annexe. Dans son dernier rapport, la chambre recommandait à la commune de créer un budget annexe pour les activités d'un complexe sportif municipal. Toutefois, la patinoire ayant été transférée à la CASE et l'activité du bowling ayant été arrêtée, en 2024, pour cause d'obsolescence des équipements, cette recommandation est devenue sans objet.

L'ensemble des flux budgétaires de la commune est ainsi retracé dans le budget principal. Les comptes sont suivis selon la nomenclature M14 sur la période contrôlée. Le passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 est prévu au 1^{er} janvier 2026.

Les contrôles ont porté sur les points les plus significatifs et sur les recommandations formulées par la chambre à la commune de Louviers dans le cadre de son dernier contrôle.

Au titre des opérations qui ont été contrôlées, et qui n'appellent pas d'observation, la commune de Louviers transfère régulièrement les montants des travaux terminés vers le compte d'imputation définitive, et le stock de dettes est concordant entre les comptes administratifs et les comptes de gestion.

2.1 Les satellites et engagements financiers

La commune de Louviers est membre de divers organismes, syndicat mixte des gymnases des collèges de Louviers, syndicat intercommunal d'électricité et de gaz de l'Eure et société publique locale (SPL) Seine-Eure Événements créée avec la CASE en 2022. La commune est également membre d'une société d'économie mixte (SEM) « MonLogement27 » chargée du logement social, de plusieurs associations et de l'établissement public de coopération culturelle « Le Tangram » situé à Évreux.

Elle est engagée dans six dépôts de garanties et cautionnement pour un montant de 1 615 € en 2023. L'ancienneté de ces dépôts ne permet pas à la commune de justifier leur objet. Elle détient des participations dans différentes entités, dont la SPL et la SEM mentionnées, et dont certaines

³ CE, 21 juillet 2022, commune de Boulogne sur mer, n° 279504, CE, 18 février 1998, n° 152572.

liquidées (SODEVIL⁴, SECOMILE⁵) représentant un total de 537 834 € au 31 décembre 2024. Seul l'état de l'actif permet d'obtenir ces informations.

La lecture de l'état de l'actif permet d'identifier un engagement accordé à la SECOMILE (devenu la SEM « Monlogement27 ») pour un montant inscrit de 601 701 € à fin 2024⁶. L'inscription de cette somme à l'état de l'actif est ancienne (1989). La commune ne justifie pas ce montant.

La chambre invite la commune à toiletter l'état de son actif.

Au titre des engagements hors bilan, la commune était engagée de 2019 à 2022 dans deux contrats de crédits-bails pour du matériel d'impression et du mobilier d'éclairage public. Ces engagements sont bien inscrits aux annexes des comptes administratifs 2019 à 2021 mais le montant d'engagement de 14 843 € pour 2022 n'a pas été reporté.

La commune est engagée, depuis 2013, dans une délégation de service public (DSP) pour la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation d'une chaufferie bois et d'un réseau de chaleur sur la commune de Louviers. Elle est par ailleurs engagée, depuis 2019, dans un marché global de performance portant sur la conception, la réalisation, l'exploitation, la maintenance, la gestion des installations d'éclairage public de la commune de Louviers. L'annexe du compte administratif recensant les engagements financiers de la commune de Louviers ne mentionne aucun de ces engagements.

La commune inscrit ces engagements envers l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) en annexe du compte administratif 2021, 2023 et 2024 mais ne mentionne aucun engagement pour 2022 alors que les données transmises par l'EPFN font état d'un engagement à hauteur de 249 641 €.

L'information sur les engagements financiers de la commune de Louviers n'est donc pas exhaustive.

Il est rappelé à la commune de Louviers l'obligation de fournir une information complète sur ses engagements financiers.

Enfin, l'annexe du compte administratif de 2024 fait état de garanties d'emprunts accordées par la commune de Louviers pour un montant total de 22,6 M€. Les prêts garantis ne présentent pas de risque et sont tous accordés à des organismes de logement social. En vertu de l'article L. 2252-2 du CGCT, ils ne sont pas concernés par le plafond fixé pour les garanties d'emprunts octroyées aux autres organismes.

Recommandation régularité n° 1 : Décrire avec exhaustivité les engagements financiers dans les annexes des documents budgétaires (instruction budgétaire et comptable M14).

⁴ SEM de développement du Val-de-Reuil, société liquidée.

⁵ Ancienne SEM de logement social, qui a fusionné pour créer la SEM « MonLogement27 ».

⁶ Sur un compte qui comptabilise les créances résultant de versements effectués à la suite de la mise en jeu des garanties d'emprunt et constatées provisoirement.

2.2 L'organisation budgétaire et comptable et la qualité de l'information

2.2.1 L'organisation de la gestion budgétaire et comptable

La direction des finances est un service mutualisé avec la CASE, centralisée au niveau de cette dernière. Les processus sont les mêmes que ceux déployés au sein de la CASE.

La commune n'a pas formalisé de dispositif de contrôle interne et ne s'est pas engagée dans un processus de cartographie des risques.

Elle dispose d'une comptabilité d'engagement suivie sur un logiciel de gestion budgétaire. Les engagements sont déconcentrés dans les services gestionnaires. La phase de l'enregistrement des factures et du mandatement est centralisée à la direction des finances.

La direction des finances suit différents tableaux de bord et transmet au comité de direction de la commune de Louviers ainsi qu'au maire un rapport hebdomadaire portant notamment sur le niveau de dépenses prévues au budget, l'état des dépenses engagées et réalisées ainsi que leur projection à la fin de l'année.

Un schéma des processus comptables internes prévoit pour les engagements le contrôle par la direction des finances de la disponibilité des crédits, de l'imputation comptable, du tiers, de l'existence d'un marché et des pièces justificatives. Le dispositif mis en place pour le suivi des engagements est de nature à sécuriser les opérations financières et comptables de la commune.

Toutefois, les bilans des contrôles du comptable sur le mandatement font état de taux de rejet des lignes de mandats croissants sur la période contrôlée⁷. L'évolution de ce taux traduit une baisse de la qualité du mandatement en 2023 et 2024, essentiellement expliquée par des liquidations erronées et des erreurs d'imputation comptable.

La chambre invite donc la commune à renforcer le contrôle de son mandatement.

Le délai global de paiement moyen est de 16,92 jours en 2024, bien inférieur au plafond réglementaire de paiement, de 30 jours.

La commune de Louviers ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui lui permettrait d'imputer les charges des différentes fonctions supports (ressources humaines, finances, etc.) aux différentes politiques qu'elle met en œuvre et de connaître le coût complet de ces politiques.

La chambre invite aussi la commune de Louviers à développer une comptabilité analytique, outil indispensable à la connaissance du coût des politiques qu'elle met en œuvre.

⁷ Les taux sont de 0,69 % en 2019 dont 0,21 % d'erreurs patrimoniales significatives, 0,38 % en 2020, 2,97 % en 2021 (aucune erreur patrimoniale significative n'a été relevée sur ces deux exercices), 1,41 % en 2022 dont 0,34 % d'erreurs patrimoniales significatives, 3,96 % en 2023 dont 1,66 % d'erreurs patrimoniales significatives et 4,24 % en 2024 dont 1,02 % d'erreurs patrimoniales significatives (données provisoires).

2.2.2 La qualité de la prévision budgétaire

La qualité de la prévision budgétaire peut être appréciée par le niveau de l'exécution budgétaire, qui traduit la capacité de l'organisme à évaluer ses recettes et dépenses de manière réaliste.

Les taux d'exécution des opérations de fonctionnement n'appellent pas d'observation.

S'agissant de la section d'investissement, la commune de Louviers explique les taux observés en 2019, de 47 % en dépenses et de 39 % en recettes, par le décalage d'opérations concernant le sport et la jeunesse. Des réceptions de travaux en fin d'exercice ont décalé la perception de subventions sur l'exercice suivant.

Pour les exercices suivants, la commune explique en partie le décalage par les conséquences de la crise sanitaire (travaux de couverture de l'Église Notre-Dame, la médiathèque, la construction de l'école Jules Ferry en 2020). S'est ajouté, en 2021, le départ d'agents en charge du suivi d'opérations.

Les taux des opérations d'investissement s'améliorent sur la suite des exercices contrôlés pour les dépenses comme pour les recettes. En 2024, ils étaient de 89 % en dépenses et 97 % en recettes. La qualité de la prévision budgétaire n'appelle au final pas d'observation.

2.2.3 Le suivi des engagements pluriannuels

La commune de Louviers a adopté le dispositif des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) pour suivre ses engagements. Les AP constituent la limite supérieure des montants qui peuvent être engagés sur plusieurs années.

La commune a soldé l'ensemble des AP par délibération du 12 février 2024 et a voté un nouveau montant d'AP en dépenses au budget primitif de 2024 pour un montant de 37,02 M€ par délibération du 11 décembre 2023. Or, l'annexe du budget primitif de 2024 fait état d'un montant total d'AP différent, de 87,74 M€. L'annexe du compte administratif de 2024 fait état, quant à elle, d'un montant d'AP voté de 99,2 M€, dont des erreurs de saisies pour 50 M€. Les annexes budgétaires relatives aux AP ne sont donc pas conformes à la délibération.

2.2.4 La qualité de l'information sur les finances

La commune met en ligne les rapports sur les orientations budgétaires (ROB), les principaux documents budgétaires (budgets primitifs, comptes administratifs, décisions modificatives) ainsi que des informations concernant les principaux investissements.

Toutefois, contrairement aux dispositions légales⁸, elle ne rédige et ne publie pas sur son site internet de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif, permettant aux citoyens d'appréhender les principaux enjeux financiers.

⁸ Articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

Elle ne rédige pas non plus de note explicative de synthèse sur le budget primitif et sur le compte administratif, note explicative prévue par l'article L. 2121-12 du CGCT sur toutes les affaires soumises à délibération, qui doit être adressée avec la convocation aux élus. Ce constat est, cependant, nuancé par les explications qui sont directement intégrées aux projets de délibérations adressés aux élus.

Les ROB, supports des débats d'orientation budgétaire, comportent des données sur la structure de la dette et, à compter de 2025, des informations relatives aux dépenses de personnel. Ils ne comportent, cependant, pas de données sur les orientations pluriannuelles envisagées en matière d'investissement, ni de donnée prospective sur la gestion des ressources humaines⁹.

Enfin, l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT prévoit que les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat ou de toute société d'économie mixte ou société publique locale. Cet état doit être communiqué annuellement aux conseillers municipaux avant l'examen du budget communal. La commune de Louviers n'établit pas cet état.

La chambre invite la commune à développer son information en matière budgétaire et financière à destination du public et à enrichir ses informations à destination des élus.

2.3 La fiabilité des opérations comptables

2.3.1 La comptabilisation en droits constatés

2.3.1.1 Les rattachements

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel d'un exercice les charges et les produits qui s'y rapportent et qui n'ont pu être comptabilisés en raison de la non réception de la pièce justificative par l'ordonnateur.

Il a été vérifié que la commune de Louviers procédait bien à ces opérations de rattachement. Les charges rattachées représentent entre 2 % et 4 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les recettes rattachées oscillent entre 4 % et 5 % des recettes réelles de fonctionnement selon les exercices, ce qui n'appelle pas d'observation.

Selon les données de l'actif transmises par le comptable, la commune comptabilise au 31 décembre 2024, un montant de 778 566 € au compte 1069. Le compte 1069¹⁰ est un compte créé en 1997 lors de la mise en place de l'instruction comptable M14 pour neutraliser l'impact du rattachement des charges devenu une obligation pour les collectivités territoriales. Ce

⁹ Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

¹⁰ Nomenclature M14 : Compte 1069 « Reprise 1997 sur les excédents capitalisés – Neutralisation de l'excédent des charges sur les produits ». Le compte 1069 est un compte non budgétaire qui a pu être exceptionnellement mouvementé lors de la mise en place de la M14 pour neutraliser l'incidence budgétaire résultant de la mise en place du rattachement des charges et des produits à l'exercice.

compte n'a fait l'objet d'aucun apurement à ce jour. Lors du passage au référentiel budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2026, ce montant devra faire l'objet d'une reprise avec la possibilité d'un apurement pouvant s'échelonner sur plusieurs exercices.

2.3.1.2 Les restes à réaliser

La commune de Louviers comptabilise des restes à réaliser au compte administratif, pour les opérations d'investissement, conformément à l'obligation mentionnée à l'article R. 2311-11 du CGCT. Les restes à réaliser en investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Pour l'exercice 2023, les justificatifs des restes à réaliser inscrits en recettes et en dépenses ont fait l'objet d'un contrôle exhaustif. Pour les recettes, ils n'appellent pas d'observation. En dépenses, l'écart entre le montant des restes à réalisés inscrits par la commune et le montant retenu par la chambre s'élève à 24 834 € soit un pourcentage d'erreur de 5,13 %. En effet, la commune ne formalise pas systématiquement l'engagement juridique par la signature d'un devis.

La chambre invite la commune à fiabiliser le calcul des restes à réaliser.

2.3.2 **Le suivi des immobilisations**

2.3.2.1 La connaissance des immobilisations

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est tenu de recenser de manière exhaustive les biens (tenue de l'inventaire physique et comptable). Le comptable est chargé de l'enregistrement comptable des immobilisations.

La commune de Louviers ne tient pas d'inventaire physique de ses immobilisations, ce point ayant déjà fait l'objet d'une recommandation par la chambre lors de son dernier contrôle.

Au 31 décembre 2024, les données de l'état de l'actif et de l'inventaire comptable de la commune ne concordent pas. La valeur nette comptable de l'état de l'actif est supérieure de 7 772 369 € à celle de l'inventaire, soit 5 % d'écart.

L'absence de fiabilité de l'actif ne permet pas à la commune de disposer d'une connaissance exhaustive de ses biens et de leur état général, connaissance indispensable pour adopter une stratégie de gestion patrimoniale solide et anticiper ses décisions de gestion (adaptation des constructions, acquisitions, cessions, évaluation des charges d'entretien notamment).

Une convention d'engagement partenarial avec la Direction départementale des finances publiques (DDFIP) est en cours de signature. Elle doit permettre, notamment par les engagements et les objectifs qu'elle fixe, d'optimiser la chaîne des dépenses et des recettes et d'améliorer la fiabilité des comptes.

Recommandation régularité n° 2 : Mettre en place un inventaire physique (instruction budgétaire et comptable M14) - recommandation réitérée.

2.3.2.2 Les amortissements des immobilisations

Conformément à l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et leurs établissements publics. Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les amortissements sont calculés pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation à partir de la date de mise en service. La nomenclature précise en outre une liste de biens obligatoirement amortissables.

La conformité de la délibération du 5 décembre 2022 adoptant les durées d'amortissement à la réglementation comptable a été vérifiée.

Un échantillon de biens portant sur l'état de l'actif 2024 a été contrôlé afin de vérifier que, pour les biens entrés au patrimoine après l'adoption de la délibération précitée, la commune a appliqué les durées d'amortissements prévues.

Plusieurs anomalies ont été constatées, représentant 8,3 % de l'échantillon : absence d'amortissement obligatoire (comptes 2031 et 2033), amortissements pratiqués sur des comptes non amortissables (compte 2151, 2152, 21533, 21534 et 21538), absence de respect des durées d'amortissement votées (exemple : certaines immobilisations du compte 2184 ne sont pas amorties alors que la délibération prévoit une durée d'amortissement de huit ans).

La commune, en lien avec la fiabilisation de la connaissance des immobilisations, devrait veiller à comptabiliser les amortissements avec plus de rigueur.

Recommandation régularité n° 3 : Amortir les immobilisations (instruction budgétaire et comptable M14).

2.3.3 **La politique de provisionnement**

Conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, la constitution de provisions est obligatoire pour les communes, à l'ouverture d'un contentieux de première instance, en cas de procédure collective ou lorsqu'une créance est devenue irrécouvrable. Le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi, doivent être retracés sur l'état des provisions joint au budget primitif et au compte administratif.

Le décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 a mis fin à l'obligation de produire une délibération de l'assemblée délibérante à l'appui de la constitution de provisions. L'organe exécutif de la commune est désormais compétent pour évaluer et constituer une provision. Il en est de même pour l'ajustement et la reprise des provisions et dépréciations. Depuis cette date, c'est le maire qui constitue les provisions, alors qu'auparavant, c'était l'assemblée délibérante qui en avait le pouvoir.

La commune de Louviers n'a pas formalisé de politique de provisionnement et n'a commencé à provisionner qu'à compter de l'exercice 2023 avec la constitution d'une provision de 5 706 € pour dépréciation des comptes de redevables.

S'agissant des provisions pour litige, la réglementation¹¹ prévoit qu'une provision est constituée dès l'ouverture du litige en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter.

Sur la période contrôlée, la commune a été engagée dans plusieurs contentieux.

Seul un contentieux en matière de ressources humaines a fait l'objet d'une provision de 25 000 € constituée par délibération du conseil municipal du 3 juillet 2023 alors que le maire était compétent pour le faire. La commune de Louviers a été condamnée en première instance à verser une somme de 21 729,98 € à la requérante. L'évaluation du montant de la provision était donc juste. Cette provision a fait l'objet d'une reprise, conformément à la réglementation.

Les autres contentieux se sont conclus par le rejet de la requête, le désistement du requérant ou ne comportaient pas de conclusion indemnitaire de sorte que l'absence de provision par la commune était justifiée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information financière dispensée par la commune de Louviers est globalement satisfaisante mais reste perfectible. En termes de fiabilité des comptes, la dégradation du taux de rejets des mandats par le comptable doit conduire la commune à sécuriser son processus de mandatement des dépenses. L'absence d'inventaire des biens ne permet pas de connaître avec exactitude la situation patrimoniale de l'établissement. La convention d'engagement partenarial en cours de signature avec la DDFIP doit permettre à la commune de renforcer la chaîne comptable et fiabiliser les comptes et l'état de l'actif.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière porte sur les années 2019 à 2024. La commune n'a pas de budget annexe sur la période contrôlée. L'analyse est établie sur la base des données des comptes de gestion et des comptes administratifs. Les données des comparaisons disponibles portent sur les données 2023 issues du rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales publié en juillet 2024 et les données de comparaison de 2024 transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L'objet de l'analyse est d'appréhender l'évolution des principaux postes de recettes et de dépenses, de les comparer aux moyennes des collectivités équivalentes, pour émettre un avis objectif sur la situation financière de la commune de Louviers, et de qualifier le niveau de marge de manœuvre dont la commune dispose.

¹¹ Article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.1 Le budget de fonctionnement

3.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement ont progressé de 4,4 % soit 1,19 M€ de ressources supplémentaires entre 2019 et 2024. En 2024, elles représentaient 1 504 € par habitant¹², ratio légèrement supérieur à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants, de 1 475 € par habitant¹³.

Tableau n° 1 : Les recettes de fonctionnement

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution en €	Évolution en %
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	11 515 193	11 568 935	11 648 211	12 293 985	12 931 492	13 442 961	1 927 768	16,7
+ <i>Fiscalité reversée</i>	5 459 907	5 219 177	5 189 052	5 198 137	5 195 337	5 413 824	- 46 083	- 0,8
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	16 975 101	16 788 112	16 837 263	17 492 122	18 126 829	18 856 785	1 881 684	11,1
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 409 662	1 033 629	1 254 359	1 435 085	1 651 160	1 458 156	48 494	3,4
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	6 251 303	6 715 974	6 393 217	6 456 068	7 287 827	7 533 220	1 281 917	20,5
<i>Travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Produits de gestion</i>	24 636 065	24 537 715	24 484 840	25 383 274	27 065 816	27 848 161	3 212 096	13
<i>Produits financiers et autres produits</i>	2 262 058	683 558	522 237	353 557	570 507	236 033	- 2 026 025	- 89,6
<i>Total recettes de fonctionnement</i>	26 898 123	25 221 273	25 007 077	25 736 831	27 736 323	28 084 194	1 186 071	4,4

Source : comptes de gestion – opérations réelles

¹² Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, 2024.

¹³ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, 2024.

La hausse des ressources fiscales de 1,93 M€ entre 2019 et 2024 est principalement due à la révision nationale annuelle des valeurs locatives cadastrales¹⁴. Cette révision indexée sur l'inflation s'est traduite, en 2023¹⁵, par une révision des bases de 7,1 %.

En 2024, les recettes fiscales de la commune représentent 68 % des produits de gestion et 669 € par habitant, se situant dans la moyenne constatée sur les communes de même strate (660 €)¹⁶.

La commune a voté un taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en diminution de 0,5 % en 2020 par rapport à 2019. En 2021, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée par le transfert du taux départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties. Le nouveau taux de la TFPB, en 2021 est de 53,69 %.

Cette réforme de la taxe d'habitation compensée à l'euro près a été sans impact au moment du transfert sur les ressources fiscales de la commune¹⁷. Ce taux a été maintenu par la commune, en 2022. En 2023, la commune a voté la diminution de ce taux en le portant à 53,42 %.

En 2024, la fiscalité sur les propriétés bâties reste la principale ressource fiscale de la commune (11,4 M€), le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires étant de 0,3 M€ et celui des propriétés non bâties de 0,12 M€.

La commune a institué à compter du 1^{er} janvier 2023 la taxe d'habitation sur les logements vacants dont les produits représentent 0,1 M€ en 2024.

L'augmentation de la fiscalité reversée en 2024 est liée à la perception de recettes issues du fonds de péréquation des ressources intercommunales et de leurs communes (FPIC) pour un montant de 0,24 M€.

Les dotations et participations de l'État ont évolué sur la période de 20,5 %. L'augmentation des participations de l'État est particulièrement marquée en 2023 par la croissance de la participation de la caisse d'allocations familiales de 525 400 € et l'augmentation de 169 516 € des compensations versées par l'État au titre des exonérations de taxe foncière.

Les ressources d'exploitation sont principalement composées des recettes perçues auprès des usagers des crèches, des accueils de loisirs et des accueils jeunes mais également des baux à location en particulier les revenus de location de la maison médicale.

La diminution de ces ressources, en 2020, est principalement liée à la crise sanitaire. Elles retrouvent en 2022 leur niveau de 2019. La hausse en 2023 est notamment liée à l'augmentation des recettes perçues au titre des services périscolaires, à un remboursement du concessionnaire de la DSP qui assure l'exploitation du réseau de chaleur urbain (0,11 M€) et à l'émission d'un titre de recettes à la société qui exploite le cinéma correspondant au remboursement de trois années d'électricité (0,07 M€).

¹⁴ En vertu de l'article 1518 bis du code général des impôts, les valeurs locatives cadastrales sont majorées, chaque année, par application d'un coefficient forfaitaire applicable au niveau national. Ce coefficient est fixé en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé.

¹⁵ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

¹⁶ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, 2024.

¹⁷ IV de l'article 16 de la loi de finances de 2020 : mise en place d'un coefficient correcteur afin de neutraliser les surcompensations ou sous-compensations résultant du transfert du taux départemental (soit + 179 043 € en 2021 pour la commune selon l'état fiscal 1259 de 2021).

Enfin, des ressources liées aux cessions immobilières alimentent les produits de fonctionnement, de 2,1 M€ en 2019, 0,48 M€ en 2020, 0,30 M€ en 2021, 0,27 M€ en 2022, 0,46 M€ en 2023.

3.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 10,3 % soit 2,25 M€ entre 2019 et 2024.

Le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant, de 1 374 € en 2023¹⁸ est légèrement supérieur à la moyenne constatée pour les communes la strate, de 1 343 €¹⁹.

Tableau n° 2 : Les dépenses de fonctionnement

Montants en euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution en euros	Évolution en %
Charges à caractère général et autres charges de gestion	4 917 046	4 465 330	4 741 102	5 414 866	5 206 582	5 278 084	+ 361 038	7,3
+ Charges de personnel	13 067 600	12 886 266	13 319 599	13 832 081	14 094 762	14 713 478	+ 1 645 878	12,6
+ Subventions de fonctionnement	1 919 941	2 017 474	1 854 552	2 057 246	2 217 866	1 966 263	+ 46 321	2,4
+ Autres charges de gestion	861 316	868 056	885 802	841 952	890 080	1 098 575	+ 237 259	27,6
= Charges de gestion ²⁰	20 765 903	20 237 127	20 801 056	22 146 146	22 409 290	23 056 400	+ 2 290 496	11
Charges financières et autres charges spécifiques	977 313	881 372	753 748	771 665	964 525	935 767	- 41 546	- 4,3
Total des dépenses de fonctionnement	21 743 217	21 208 499	21 554 805	22 917 811	23 373 815	23 992 167	+ 2 248 950	10,3

Source : comptes de gestion retraités par la chambre – opérations réelles

Les charges de personnel ont augmenté globalement de 12,6 % soit 1,6 M€ entre 2019 et 2024. En 2024, le montant des charges de personnel ramené à la population communale est de 786 €, légèrement supérieur à la moyenne de 733 €²¹ constatée pour les communes de même strate.

Les déterminants de l'évolution de la masse salariale sont analysés dans la deuxième partie de ce rapport.

En 2020, la baisse des charges à caractère général de 0,45 M€ par rapport à 2019 est principalement lié au poste de l'alimentation et plus particulièrement aux paiements des prestations de repas au service commun de restauration, la crise sanitaire ayant entraîné la

¹⁸ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, année 2024.

¹⁹ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, année 2024.

²⁰ Charges réelles nettes des transferts, des remboursements et des atténuations.

²¹ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, année 2024.

fermeture des écoles et la baisse du nombre de repas à produire. Il est constaté que le compte d'imputation 60623 « fournitures non stockées d'alimentation » utilisé pour le paiement des repas produits par la cuisine centrale est erroné. S'agissant d'une prestation extérieure, la commune doit mobiliser les comptes de prestations extérieures de racine 61 pour l'imputation de ces dépenses.

En 2022, la hausse des charges de 0,67 M€ est principalement liée à celle des dépenses de combustibles (0,44 M€) exclusivement lié à l'effet prix.

Les subventions de fonctionnement versées par la commune, de 1,97 M€ en 2024, sont pour la majorité destinées au centre communal d'action sociale (CCAS) (1 M€), aux associations (0,72 M€) et à la caisse des écoles (0,2 M€).

En 2024, les autres charges de gestion sont essentiellement composées de la contribution de la commune au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Eure de 0,57 M€, stable sur la période, de la subvention versée à l'école privée de la commune pour un montant de 0,2 M€ et de la contribution au syndicat intercommunal pour la gestion des gymnases et équipements sportifs pour un montant de 0,1 M€ en 2024.

Les charges financières et autres charges spécifiques diminuent de 4,3 % sur la période. Elles sont constituées essentiellement des charges d'intérêt²² qui augmentent de 11,8 % sur la période (+ 84 686 €) et des charges exceptionnelles qui baissent de 64 % (- 127 173 €).

La répartition fonctionnelle des dépenses de fonctionnement témoigne du poids prépondérant des politiques liés à l'enseignement et la formation (26,6 M€ cumulés) avec en particulier la gestion des écoles maternelles et des écoles primaires et la contribution à la gestion des gymnases annexés aux collèges. Le deuxième poste de dépenses de la commune concerne la culture avec essentiellement la gestion de la médiathèque, du musée, de l'école de musique et de théâtre et des espaces culturels « La Gare aux Musiques » et « La Scène 5 » (15,2 M€ cumulés), et le sport et la jeunesse avec la gestion des stades ainsi que des dépenses liées au fonctionnement des centres de loisirs (12,1 M€).

La commune supporte des charges de centralité correspondant aux charges des équipements à vocation intercommunale qui bénéficient aux habitants qui ne résident pas dans la commune en particulier le musée, la médiathèque, l'école de musique et de théâtre, la salle de spectacle Le Moulin et l'espace musical « La Gare aux Musiques ». Ces charges ne sont cependant pas quantifiées par la commune.

Afin d'identifier et de valoriser ces charges de centralité, la chambre invite la commune à développer une comptabilité analytique des charges et produits pour chaque équipement concerné. Cette valorisation lui permettrait de déterminer le coût complet net des produits perçus, coût qu'il conviendrait alors de comparer au coût que représenterait un équipement similaire dimensionné pour un usage exclusivement réservé aux habitants de Louviers.

²² Compte 661 : charges d'intérêt.

3.2 L'autofinancement

Malgré un montant de capacité d'autofinancement (CAF) brute par habitant en amélioration sur la période, et légèrement plus élevé en 2024 (213 €) que celui les communes de la même strate (204 €)²³, le poids du remboursement des emprunts aboutit à une CAF nette par habitant (54 €) bien inférieure à celle constatée en moyenne sur les communes de même strate (120 €)²⁴.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a souligné le fait que la capacité d'autofinancement, qui était de 10 850 € en 2015, s'était améliorée par rapport au dernier contrôle, ce que la chambre ne conteste pas.

Tableau n° 3 : L'autofinancement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution en %
CAF brute	2 983 902	3 626 875	3 149 172	2 549 244	3 832 434	3 990 398	33,73
Part des produits de gestion	12,1 %	14,8 %	12,9 %	10,0 %	14,2 %	14,3 %	-
Remboursement du capital	2 553 185	2 573 973	2 668 784	2 749 934	2 946 106	2 976 079	16,56
CAF nette	430 717	1 052 902	480 388	- 200 690	886 328	1 014 319	135,5
Part des produits de gestion	1,75 %	4,29 %	1,96 %	- 0,79 %	3,27 %	3,64 %	

Source : comptes de gestion

L'autofinancement net, bien qu'insuffisant, s'améliore entre 2019 et 2024.

Le déficit d'autofinancement constatée en 2022 est lié à l'effet inflationniste des charges notamment sur les charges d'énergie et de combustibles.

3.3 Le financement des investissements

Le montant des dépenses d'équipement par habitant s'élève à 400 € en 2024 contre 426 €²⁵ pour la moyenne des collectivités de même strate.

²³ Source : Direction générale des finances publiques.

²⁴ Source : Direction générale des finances publiques.

²⁵ Source : Direction générale des finances publiques.

Tableau n° 4 : Dépenses et subventions d'équipement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Montant cumulé
<i>Dépenses d'équipement</i>	7 422 766	5 605 461	8 409 978	7 406 136	5 982 420	7 149 379	41 976 140
<i>Subventions d'équipements versées</i>	15 000	276 454	239 925	639 505	364 601	215 098	1 750 583
Total	7 437 766	5 881 915	8 649 903	8 045 641	6 347 021	7 364 477	43 726 723

Source : comptes de gestion

En 2024, les dépenses d'investissement les plus significatives²⁶ concernent la construction d'une nouvelle crèche (1,9 M€), d'un gymnase (1,88 M€), d'un pôle enfance dans les locaux de l'école des Acacias (0,34 M€) et divers travaux de réhabilitation et d'entretien des bâtiments de la commune (1,48 M€).

Les subventions d'équipement versées représentent un montant cumulé de 1,75 M€ sur la période.

La commune a élaboré un schéma directeur immobilier en 2019, mis à jour en 2020, et non actualisé depuis. Ce document formalisé aurait permis s'il avait été actualisé de dresser un diagnostic complet et à jour des bâtiments et principaux équipements de la commune, document servant de base à l'élaboration du plan pluriannuel d'investissement (PPI). Ce schéma stratégique est d'autant nécessaire eu égard à la superficie de son patrimoine de 76 079 m²²⁷.

En termes de prospective, la direction des finances formalise un PPI. Elle établit également, dans le cadre de l'élaboration du budget primitif et du compte administratif, une prospective pluriannuelle de ses masses budgétaires et des principaux équilibres financiers. Il s'agit, à ce jour, de documents de travail qui pourraient être enrichis pour alimenter utilement le ROB dans sa dimension prospective pluriannuelle.

Tableau n° 5 : Les ressources d'investissement

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années	Poids en %
<i>Autofinancement net</i>	430 717	1 052 902	480 388	- 200 690	886 328	1 014 319	3 663 964	8,44
<i>Emprunts</i>	2 520 525	500 000	4 100 000	4 942 400	2 100 000	2 500 000	16 662 925	38,36
<i>Taxe d'aménagement</i>	465 200	414 494	398 387	626 461	427 766	242 261	2 574 569	5,93
<i>Subventions</i>	2 328 032	1 675 991	2 235 501	760 965	1 826 703	2 080 696	10 907 888	25,11
<i>FCTVA²⁸</i>	512 933	781 945	1 009 444	1 018 642	1 342 296	1 217 315	5 882 576	13,54
<i>Produits de cession</i>	2 150 480	475 900	303 100	274 309	460 781	77 570	3 742 140	8,62
Total	8 407 887	4 901 232	8 526 820	7 422 087	7 043 874	7 132 161	43 434 061	

²⁶ Dépenses d'investissement réalisées aux comptes administratifs.

²⁷ Superficie déclarée à l'assurance.

²⁸ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le recours à l'emprunt est la première source de financement des investissements, pour 38,36 % des ressources, suivie des subventions d'investissement pour 25,11 %.

Le montant cumulé emprunté sur la période par la commune est cohérent avec son besoin de financement.

Les produits cumulés issus des cessions immobilières représentent 8,62 % des ressources d'investissement.

3.4 Les principaux indicateurs financiers du bilan

L'endettement de la commune, stable sur la période, s'élève à 33,2 M€ en 2024.

La capacité de désendettement de la commune, de 8,3 années, en 2024, est en amélioration par rapport à 2019. En 2023, elle s'élevait à 8,8 ans, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne constatée pour l'ensemble des communes de 4,5 ans²⁹.

En réponse aux observations provisoires, le maire a relevé que la capacité de désendettement s'était améliorée par rapport au dernier contrôle, et que la commune ne rencontrait pas de difficulté à obtenir des financements extérieurs (emprunts, subventions). La capacité de désendettement ayant évolué de 12,11 années en 2015 à 8,3 années en 2024, la chambre ne conteste pas ce constat.

Malgré cette amélioration, l'encours de la dette par habitant de 1 775 € est largement supérieur à celui constaté de 799 € pour les communes de même strate³⁰.

Tableau n° 6 : L'endettement du budget principal

Montants en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de la dette au 31 décembre	33 004 836	30 930 824	32 362 040	34 554 506	33 708 640	33 232 561
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	11,1	8,5	10,3	13,6	8,8	8,3

Source : comptes de gestion

Les emprunts contractés ne présentent pas de risque à l'exception d'un emprunt conclu en 2007 pour un montant nominal de 11,72 M€ et une durée de 21 ans, classé en E-1³¹. Le capital restant dû au 1^{er} février 2025 s'élève à 3,2 M€. Le risque en repose sur la fluctuation de l'indice Euribor. Le taux d'intérêt est de 3,98 % si l'Euribor à 12 mois est inférieur ou égal à 5,85 %, et de 3,98 % plus cinq fois le taux de l'Euribor à 12 mois, si ce dernier est supérieur à 5,85 %. Ce

²⁹ Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

³⁰ Direction générale des finances publiques - fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux, 2024.

³¹ Classification des emprunts suivant la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

risque ne s'est pas réalisé à ce stade et la commune a fait le choix de ne pas provisionner le risque relatif à cet emprunt ce qui ne constitue pas une obligation pour les emprunts souscrits avant le 1^{er} janvier 2014³².

Malgré l'affectation systématique des excédents de fonctionnement à l'investissement, le recours à l'emprunt et la perception de subventions d'investissement, le fonds de roulement est négatif en 2020, 2021 et 2022. Il redevient positif en 2023 et représente 15,2 jours de charges courantes en 2024.

L'excédent de financement en 2022 est expliqué par une dette auprès de fournisseurs de travaux pour un montant de 754 056 €.

Tout en restant inférieur au délai réglementaire de 30 jours, le délai global de paiement qui a un impact sur le besoin en fonds de roulement s'allonge sur la période 2020 à 2023 (14,80 jours à 20,77 jours) et s'établit à 16,92 jours en 2024.

Le niveau du fonds de roulement est insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement, ce qui se traduit par une faible trésorerie voire négative de 2019 à 2022. En 2023 et 2024, l'amélioration du fonds de roulement a permis à la commune de dégager de nouveau une trésorerie, certes positive, mais d'un niveau qui reste très fragile, représentant 7 à 13 jours de charges courantes.

Dans son dernier rapport, la chambre recommandait d'adapter la politique d'investissement aux capacités de financement de la commune. Entre 2019 et 2024, les dépenses d'équipement de la commune sont largement supérieures aux ressources propres d'investissement, c'est-à-dire avant emprunt. Cette situation se traduit par un besoin de financement élevé sur la période (15,3 M€ cumulés) obligeant la commune à recourir de manière structurelle à l'emprunt pour financer son plan d'investissement. Cette situation continue donc de constituer le point de vigilance majeur de la situation financière de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du budget principal de la commune de Louviers est marquée par un niveau de charges et de produits qui lui permet chaque année sur la période de dégager une capacité d'autofinancement brute positive. Toutefois, le poids de son endettement limite ses marges de manœuvre financières l'obligeant à recourir à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement.

³² Alinéa 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et article 2 de l'arrêté du 16 décembre 2013 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Ce thème de contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête des juridictions financières sur les déterminants de la rémunération des agents publics.

À titre liminaire, il est précisé que les éléments de rémunération de l'actuel directeur général des services, du collaborateur de cabinet ainsi que les indemnités versées aux élus ont été contrôlés et n'appellent pas d'observation.

4.1 L'évolution globale des charges de personnel et des effectifs

Les charges de personnel ont augmenté de 1,65 M€ soit 12,6 % entre 2019 et 2024. Cette hausse est liée principalement à la hausse de 20,89 % de la rémunération des agents titulaires (1,38 M€).

Tableau n° 7 : Évolution des charges de personnel de 2019 à 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
<i>Charges de personnel (en €)</i>	13 067 600	12 886 266	13 319 599	13 832 081	14 094 762	14 713 478	1 645 878
<i>Évolution en %</i>	-	- 1,39	3,36	3,85	1,90	4,39	12,59
<i>dont charges de personnel interne</i>	12 625 383	12 446 042	12 829 834	13 321 408	13 595 232	14 194 997	1 569 614
<i>Effectifs en ETPT³³</i>	326,06	326,27	333,06	333,08	330,93	331,89	1,79
<i>Évolution en %</i>	-	1,31	0,87	0,14	- 0,50	0,11	-
<i>Nombre agents physiques</i>	386	390	401	394	394	380	-
<i>Poids des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement (en %)</i>	60	61	62	60	60	61	-

Source : comptes de gestion retraités des atténuations de charges et données de la commune issues des données de paie pour le nombre d'ETPT

³³ ETPT = effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année. Ce concept permet d'estimer les effectifs pondérés par le temps de travail.

L'analyse de l'évolution des effectifs est réalisée à partir des extractions des données de paie du système d'information des ressources humaines (SIRH) de la commune dont le calcul est exprimé en ETPT.

L'évolution des ETPT sur la période est le résultat des créations et des suppressions de postes, de l'évolution de la quotité de temps de travail de certains postes et des durées d'activité.

Elle est contenue sur la période. Il convient, cependant, d'être prudent sur l'ensemble des données relatives aux années 2019, 2020 et 2021 produites par le SIRH de la commune. En effet, le changement de progiciel de gestion de paie et des carrières, en mai 2021, s'est déroulé dans le contexte de la crise sanitaire, avec des formations dispensées à distance et dans un contexte de rotation des effectifs importante au sein de l'équipe des ressources humaines. La commune n'a pas encore mis en place une reprise de ses données pour garantir la totale fiabilité sur ces trois années.

En 2024, la commune compte 17 postes vacants. Il s'agit principalement de postes gelés ou vacants du fait de difficultés de recrutement ou de postes réservés dans l'attente de reclassement d'agents.

4.2 L'impact des effectifs sur la masse salariale et les moyens de pilotage

4.2.1 La connaissance et les moyens de pilotage des effectifs et de la masse salariale

La commune de Louviers a fait évoluer son SIRH en changeant de logiciel de gestion des paies et des carrières en 2021 et en procédant à l'acquisition et au déploiement, en 2023, d'un progiciel d'analyse et de suivi de la masse salariale.

En 2023, la commune a créé un poste non permanent chargé de consolider le déploiement de ces deux progiciels et de fiabiliser les données de suivi et de prévisions budgétaires.

À l'appui de son SIRH, la direction des ressources humaines (DRH) produit, depuis 2024, un tableau de bord mensuel qui retrace les dépenses de personnel, les effectifs physiques, les ETP, les heures complémentaires et supplémentaires ainsi que des données d'absentéisme (nombre de jours d'absence par type d'absences). Ce tableau est transmis au service des finances, au directeur général des services et au maire de la commune.

La commune dispose, par ailleurs, de différents tableaux de suivi, notamment sur les agents en détachement, les agents en disponibilité et les contrats aidés et apprentis.

Le progiciel de suivi de la masse salariale permet à la commune de disposer d'un certain nombre de données de manière automatisée.

La commune reste, toutefois, amenée à retraiter et opérer des croisements entre les extractions du logiciel de paie et celui du suivi de la masse salariale pour obtenir des données de suivi plus fines, telles que les données de suivi de l'absentéisme, certaines données du rapport social unique (RSU), les données de suivi des agents contractuels par motif de recrutement ou le suivi des assistantes maternelles.

La DRH est également obligée de retraiter manuellement les données de suivi pour les années 2019, 2020 et 2021 compte tenu du changement de logiciel et des logiques d'extraction différentes entre le nouvel outil et l'ancien.

La DRH a formalisé un tableau qui affecte nominativement chaque agent à un emploi créé par l'assemblée délibérante.

Les fonctionnalités du SIRH correspondent aux besoins socles de la gestion des ressources humaines et de la paie. Toutefois, la commune n'a pas exploité l'ensemble des données et fonctionnalités disponibles en vue d'élaborer une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, ce qui lui permettrait de développer sa stratégie en matière de gestion des ressources humaines.

Dans son dernier rapport, la chambre recommandait à la commune de mettre en place un suivi fiable des effectifs.

Le changement de progiciel et le recrutement d'une personne dédiée au suivi de la masse salariale sont de nature à fiabiliser et affiner le suivi des effectifs et des données de masse salariale.

Toutefois, afin de renforcer la fiabilité de ses données en matière de ressources humaines, la chambre recommande à la commune de vérifier la fiabilité de sa base de données pour les données antérieures au changement de progiciel, et de formaliser des procédures d'utilisation du SIRH (saisie, extraction et suivi des données).

Recommandation performance n°1 : Vérifier la fiabilité de la base de données des ressources humaines pour les données antérieures au changement de progiciel.

Recommandation performance n°2 : Formaliser des procédures d'utilisation du système d'information des ressources humaines.

4.2.2 L'information transmise à l'assemblée délibérante en matière de gestion des ressources humaines

L'information du conseil municipal se manifeste par différents canaux, dont les ROB, les délibérations créant les emplois, les données annexées aux documents budgétaires et le rapport social unique.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le ROB doit présenter la structure et l'évolution prévisionnelle des effectifs, les dépenses de personnel et leur évolution prévisionnelle, notamment les éléments sur la rémunération tels que traitement indiciaire, régime indemnitaire, nouvelle bonification indiciaire, heures supplémentaires et avantages en nature, et les informations relatives au temps de travail³⁴.

³⁴ Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Pour la commune de Louviers, le ROB est bien présenté au conseil municipal dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Il donne lieu à un débat dont il est pris acte par délibération spécifique. Ces débats sont marqués par la présentation à chaque séance d'une grande politique municipale comme le sport, la culture, la prévention de la délinquance ou la santé.

Dans son dernier rapport, la chambre recommandait de compléter les ROB des données relatives à la gestion du personnel.

La chambre constate que le contenu des ROB en matière de ressources humaines est incomplet sur la période 2019 à 2024. Le ROB de l'année 2025 a été amélioré en intégrant des informations relatives au régime indemnitaire, aux heures supplémentaires et à l'évolution rétrospective des effectifs. Toutefois, il ne comporte toujours pas de donnée prospective sur la gestion des ressources humaines.

Si la commune est en mesure d'expliquer l'évolution de ses effectifs sur les années 2022 à 2024, elle ne restitue pas ces informations dans le cadre des ROB ou dans le cadre des éléments de présentation des comptes administratifs.

S'agissant des créations d'emplois, elles font l'objet de délibérations qui précisent le grade et la filière ce qui est conforme à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP). Certaines de ces délibérations apportent davantage de lisibilité en actualisant le tableau récapitulatif général des emplois créés.

De manière non systématique, ces délibérations précisent également les fonctions rattachées aux emplois créés ainsi que leur contexte de création ou de suppression. Ces mentions ne sont pas obligatoires mais leur absence rend difficile la reconstitution des emplois créés et leur rapprochement avec les fonctions exercées au sein de la commune.

Les emplois non permanents, essentiellement des contrats de projet et des emplois saisonniers, sont créés par des délibérations spécifiques. Ces délibérations satisfont aux attendus posés par l'article précité en précisant le motif et le niveau de recrutement, la nature des fonctions et le niveau de rémunération.

Les annexes des comptes administratifs relatives à l'état du personnel, autre source d'information de l'assemblée délibérante, sont renseignées.

Tableau n° 8 : Effectifs des emplois permanents exprimés en ETPT

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Annexes du compte administratif</i>	257,47	324,55	314,79	321,51	310,37	310,57
<i>Données issues du SIRH</i>	300,27	304,19	306,83	307,26	305,73	306,06

Source : comptes administratifs et données de la commune

Toutefois, la chambre relève une incohérence entre les effectifs exprimés en ETPT dans les annexes des comptes administratifs et ceux issus des extractions du SIRH de la commune.

Par ailleurs, il est constaté une incohérence entre le nombre de postes déclarés vacants par la commune en 2024 (au nombre de 17) et celui indiqué à l'annexe du compte administratif pour le même exercice (au nombre de 55,17).

Sur ces points, la commune n'est pas en mesure de justifier ces écarts.

L'information relative aux effectifs dans les documents budgétaires n'est donc pas fiable.

Avant 2021, les collectivités territoriales avaient l'obligation de produire chaque année paire, un rapport sur l'état de la collectivité (également dénommé bilan social) portant sur l'année précédente³⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2021³⁶, ce rapport est remplacé par le rapport social unique (RSU) qui est annuel, à compter de cette date.

Sur la période contrôlée, seuls les bilans sociaux ou RSU des exercices 2019 et 2022 ont fait l'objet d'une présentation au comité technique devenu comité social territorial (CST) ce qui est conforme aux exigences des dispositions réglementaires alors en vigueur³⁷. La commune n'a pas présenté de RSU pour l'année 2023 au CST et à l'assemblée délibérante tel que le prévoit désormais l'article L. 213-4 du CGFP.

Le contenu du bilan social de 2019 respecte globalement les dispositions qui lui sont applicables. Le contenu du RSU de 2022 satisfait partiellement aux dispositions réglementaires.

La chambre recommande à la commune d'enrichir l'information de l'assemblée délibérante en matière de ressources humaines et l'invite à assurer la concordance des données entre elles afin de délivrer une information constante et fiable.

Recommandation performance n°3 : Compléter et fiabiliser les informations relatives aux ressources humaines.

4.2.3 La stratégie et la vision prospective

En application des articles L. 413-1 et suivants du CGFP, la commune est tenue d'arrêter, après avis du CST, ses lignes directrices de gestion (LDG). Elles déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent également les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics³⁸.

La commune de Louviers a adopté ses LDG applicables de janvier 2021 à décembre 2026 par délibération du 7 décembre 2020.

Elles dressent un état des lieux des pratiques existantes en matière de ressources humaines, déterminent la concordance des métiers de la commune avec les filières et les grades, intègrent une projection consolidée des départs à la retraite, définissent des grandes orientations notamment en matière de renouvellement du dialogue social, de transparence et d'équité du cadre de gestion, de mobilité, d'égalité professionnelle, d'attractivité de la commune, de continuité du service public, de qualité de vie au travail et d'enjeux sociaux.

³⁵ Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

³⁶ Article 5 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

³⁷ Article 2 du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 pour le RSU de 2019 et article 5 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

³⁸ Article L. 413-2 du CGFP.

Les LDG définissent également les critères de promotion, de valorisation des parcours ainsi que les modalités d'accompagnement des personnels tout au long de leur carrière.

Elles ont été actualisées par arrêté du 11 décembre 2024 pour retenir les critères de sélection définis par les LDG du centre de gestion de l'Eure en matière de promotion interne et d'avancement.

La commune a projeté 29 départs à la retraite entre 2025 et 2028 ce qui représente près de 10 % des effectifs d'emplois permanents de la commune.

Si, au travers de ses LDG, la commune définit ses grandes orientations en matière de ressources humaines, elle n'a pas formalisé de véritable stratégie déclinée en objectifs, actions et indicateurs de suivi. Elle n'a pas mené d'analyse prospective sur l'évolution de sa masse salariale et n'a pas évalué l'impact de ses orientations sur l'évolution prévisionnelle et l'adaptation des emplois et compétences de la commune.

Elle a engagé en 2024 une réflexion collective par l'organisation d'un séminaire paritaire, afin d'enrichir ses LDG et formaliser sa stratégie en matière d'évolution des ressources humaines.

4.2.4 Les facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs

4.2.4.1 Les transferts et restitutions de compétences et les missions exercées pour le compte de l'État

La commune n'ayant transféré ou restitué aucune compétence sur la période 2019 à 2024 à la CASE, ce point ne constitue donc pas un déterminant de l'évolution de la masse salariale sur cette période.

Le périmètre de compétences évolue au 1^{er} janvier 2025, l'école de musique et de théâtre ayant été transférée à cette date à la CASE pour un montant total de charges transférées voté à 776 000 € dont 718 000 € de masse salariale représentant 24 agents.

Au titre des missions exercées pour le compte de l'État, la commune assure la gestion des titres d'identité. Les effectifs concernés, stables sur la période, représentent deux ETPT pour une masse salariale de 64 125 € bruts en 2024.

La commune a, par ailleurs, ouvert une maison France services³⁹ en juin 2021. Cette mission, dont l'effectif est également stable, représente 1,4 ETPT pour un montant de masse salariale de 36 315 € bruts en 2024. Cette dépense est sans incidence sur le budget de la commune puisqu'elle est totalement subventionnée par l'État.

La commune n'a pas créé d'autre service qui aurait eu une incidence sur l'évolution des emplois.

³⁹ Guichet unique de proximité regroupant plusieurs administrations notamment dans les domaines du logement, des impôts et de la famille.

4.2.4.2 Les services externalisés

La commune a délégué la gestion et l'exploitation du réseau de chaleur urbain *via* une DSP, la gestion de l'éclairage public *via* un marché global de performance, et la gestion d'espaces culturels (« La Scène 5 » et « Le Moulin ») dans le cadre d'un contrat de concession avec la SPL Seine-Eure Évènement. Les effectifs de la commune n'intègrent donc pas les effectifs afférents à ces missions, excepté pour la mission d'exploitation de l'éclairage public pour laquelle la commune compte deux agents.

La création de la SPL Seine-Eure Évènements n'a pas eu d'incidence sur l'évolution des effectifs de la commune de Louviers. L'objectif dévolu à la SPL était de développer la location des salles de spectacle à des prestataires extérieurs, missions assurées auparavant de manière marginale par la commune.

4.2.4.3 Les services mutualisés

La DRH de la commune composée de 14 agents est mutualisée entre quatre entités distinctes : la commune, le CCAS, le service commun de restauration et la caisse des écoles. Ces entités sont juridiquement et financièrement autonomes. Aucune facturation de cette prestation n'est réalisée par la commune de Louviers envers ces trois autres entités.

La chambre invite la commune à procéder à la refacturation de cette prestation aux trois entités concernées.

Par ailleurs, la commune a mutualisé avec la CASE les services des finances et du système d'information depuis 2010 et la gestion des archives depuis 2016.

La délibération correspondante indique la mise à disposition de sept personnes soit quatre ETP pour le service informatique. Cette affectation comprend du temps de directeur, de directeur adjoint, de quatre techniciens et d'une assistante. Cette convention précise les services pour lesquels elle intervient : la commune, le CCAS, le service commun de restauration et la caisse des écoles. La convention de mise à disposition ne détermine aucune clé de répartition. L'examen des pièces justificatives adossées aux mandats de paiement permet de constater que la commune de Louviers prend en charge 50 % du coût de ces agents. Les effectifs pris en compte étaient de cinq agents en 2019 et sept en 2023 ce qui explique l'évolution de cette dépense, de 0,13 M€ en 2019 à 0,18 M€ en 2023 soit une évolution de 40 %.

Cette délibération indique également la mise à disposition de six personnes de la direction des finances à hauteur de 4,6 ETP. L'examen des pièces adossées aux mandats de paiement fait ressortir que la commune de Louviers prend en charge de 50 à 100 % du coût du poste selon l'agent. Le coût de cette mutualisation est de 0,25 M€ en 2023, stable sur la période.

Concernant la fonction mutualisée des archives, la commune de Louviers rembourse le coût d'un agent représentant 24 035 € en 2023.

En outre, la chambre constate que la commune, pour ces services mutualisés avec la CASE, prend en charge intégralement le coût de la mutualisation pour le compte des trois établissements publics qui lui sont rattachés⁴⁰ sans refacturation.

La chambre invite la commune à préciser les clés de répartition des frais mutualisés avec l'ensemble des entités concernées (CASE, CCAS, caisse des écoles et service commun de restauration) et à veiller à ce que le CCAS, la caisse des écoles et le service de restauration remboursent ces frais à la CASE.

La commune dispose d'une police municipale dont la mutualisation avec la commune limitrophe d'Incarville, en 2022, s'est traduite par l'embauche d'un policier municipal supplémentaire portant l'effectif total à huit ETPT. La commune d'Incarville rembourse un montant forfaitaire de 59 500 € conformément à la convention.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2019, la commune est en charge du fonctionnement d'une cuisine centrale, dans le cadre d'un service commun créé par convention du 18 juin 2019 entre la CASE, la commune de Louviers et les communes adhérentes. En 2025, ce service commun comptabilise 19 entités adhérentes. Aucun agent de ce service n'est mis à disposition par la commune de Louviers. Cette externalisation est donc sans incidence sur la masse salariale de la commune sur la période contrôlée.

4.2.4.4 L'évolution de la structure des effectifs

La commune dispose d'un emploi de directeur général des services occupé par un agent titulaire conformément aux dispositions réglementaires.

La commune dispose également d'un emploi de collaborateur de cabinet⁴¹ occupé par un agent contractuel ce qui est également conforme aux dispositions réglementaires.

Les effectifs de la commune de Louviers ont augmenté de 1,8 % soit 5,8 ETPT entre 2019 et 2024. Considérant une rémunération brute moyenne par ETPT de 26 790 €, la valorisation de cette évolution s'élève à 155 383 €. Cette augmentation concerne les emplois permanents.

Le poids des emplois non permanents est globalement stable sur la période. Il représente de 7 % à 8 % du total des effectifs exprimés en ETPT.

Sur le plan statutaire, la part des agents contractuels a diminué, ils représentaient 22 % du total des effectifs en 2019 et 15 % en 2024.

Les effectifs titulaires de la commune ont augmenté de 13 % entre 2019 et 2024 (+ 29,6 ETPT) et les effectifs de non titulaires ont diminué de 33 % soit - 23,80 ETPT. Cette évolution s'explique par une politique de déprécarisation et de stagiairisation d'agents d'animation périscolaire et d'adjoints techniques.

⁴⁰ CCAS, service commun de restauration et caisse des écoles.

⁴¹ L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales prévoit que l'effectif maximum autorisé pour les collaborateurs de cabinet est d'une personne pour 20 000 habitants et de deux personnes lorsque la démographie est comprise entre 20 000 et 40 000.

S'agissant des emplois non permanents, ils sont créés de manière provisoire pour répondre à un besoin temporaire ou saisonnier. Il peut également s'agir d'un contrat de projet correspondant à la réalisation d'une mission déterminée et ayant une date de fin.

Ils sont créés par délibération conformément aux dispositions légales. Au total, ces emplois représentent 25,83 ETPT en 2024.

Les emplois non permanents⁴² concernent essentiellement les emplois de catégorie C, les emplois de service civique, deux emplois d'adultes relais⁴³, des emplois aidés, des agents de recensement, des vacataires pour les jurys de l'école de musique et les formations spécifiques des policiers municipaux, des postes d'agent d'entretien et de restauration scolaire en remplacement, des saisonniers pour les postes d'animateurs en accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et les chantiers jeunes.

Les autres emplois non permanents concernent le directeur de cabinet ainsi que des contrats de projets⁴⁴ ce qui est conforme à la réglementation.

Ces postes correspondent à des besoins temporaires identifiés. Un échantillon de contrats a été contrôlé. Leur contenu est conforme aux délibérations et n'appelle pas d'observation à l'exception des contrats de projet. Les contrats de projets⁴⁵ doivent être créés pour un projet ou une opération spécifique identifiée et circonscrite dans le temps.

La chambre invite la commune à décrire dans ses contrats de projets, l'évènement, le résultat ou l'objectif déterminant la fin de la relation contractuelle ainsi que les modalités d'évaluation et de contrôle de ce résultat dans le respect de l'article 3-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels.

Sur la période contrôlée, la commune a eu recours à quatre contrats de projets, un poste de manager de commerces et d'attractivité en décembre 2022 pour trois ans sur le grade de rédacteur, un poste de chargé du suivi de la masse salariale et du déploiement du SIRH créé en juillet 2023 pour une durée de deux ans sur le grade de rédacteur, un poste d'accueil à la Maison France Service créé en juillet 2023 pour une durée d'un an renouvelable sur le grade d'adjoint administratif financé par l'État, un poste de directeur de projet « Action Cœur de ville » d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} décembre 2023.

L'analyse des données de paie n'a pas identifié de postes non permanents indûment prolongés.

S'agissant des agents contractuels occupant des postes permanents, ils peuvent être recrutés selon différents motifs, essentiellement pour le remplacement temporaire d'agents titulaires⁴⁶, en cas de vacance temporaire d'un emploi titulaire et dans l'attente de son recrutement⁴⁷, en cas d'absence de cadre d'emplois de titulaires correspondant ou si la nature du poste nécessite le recrutement d'un profil spécifique qui n'a pu être pourvu par un fonctionnaire⁴⁸.

⁴² Les principaux motifs sont l'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (L. 332-23 du CGFP) et le recours aux contrats de projets (article L. 332-24 du CGFP).

⁴³ Les adultes-relais exercent des fonctions de médiation dans les quartiers dans l'objectif de renforcer le lien social.

⁴⁴ Article L. 332-24 du CGFP.

⁴⁵ Article L. 332-24 du CGFP - nouveaux types d'emplois contractuels issus de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴⁶ Remplacement temporaire d'un agent permanent (L. 332-23 du CGFP).

⁴⁷ Article L. 332-14 du CGFP.

⁴⁸ Article L. 332-8 du CGFP.

Le contrôle d'un échantillon de contrats et des bulletins de paie correspondants pour l'exercice 2024 d'agents contractuels occupant des postes permanents n'appelle pas d'observation.

4.2.4.5 La contribution des effectifs des agents titulaires et d'agents contractuels à l'évolution globale de la masse salariale

La masse salariale des personnels titulaires a augmenté de 20,9 % et s'établit à 7,98 M€ en 2024, et celle des agents non titulaires a diminué de 13,3 %, soit 2 M€ en 2024.

Cette augmentation est liée pour partie aux évolutions du point d'indice et à diverses mesures de revalorisation salariale mais également à la politique de déprécarisation d'agents contractuels engagée par la commune.

Le poids de la rémunération des agents titulaires représente en moyenne 52 % du total des charges de personnel, et celui de la rémunération des non titulaires représente une moyenne de 16 %.

Sur la période contrôlée, la commune remplit ses obligations en termes d'emploi de personnes en situation de handicap (entre 7,45 % et 11,36 % sur la période). Ce respect des obligations n'a donc entraîné aucune pénalité sur les dépenses de masse salariale.

4.3 La durée légale du temps de travail

4.3.1 Les règles du temps de travail

La durée annuelle légale du temps de travail applicable aux agents territoriaux travaillant à temps plein (hors astreintes et heures supplémentaires) est fixée par la loi à 1 607 heures⁴⁹, sur la base de 35 heures par semaine. Le nombre de jours de congés annuels applicable est de 25⁵⁰ et celui des jours de réduction de temps de travail (RTT) est calculé en fonction des cycles de travail appliqués⁵¹ (entre 0 jour de RTT pour 35 heures et 23 jours pour 39 heures hebdomadaires).

Jusqu'en février 2021, l'organisation du temps de travail des agents de la commune de Louviers reposait sur un règlement intérieur d'organisation des congés adopté en 2017 pour lequel la commune n'a pas été en mesure de transmettre la délibération d'adoption correspondante.

Ce règlement ouvrait droit à 33 jours de congés annuels pour un travail annuel à temps plein de 1 607 heures soit 8 jours de plus que la réglementation et octroyait un nombre de RTT inférieur aux dispositions légales, 15 jours de RTT pour une durée hebdomadaire de travail de 39 heures au lieu de 23 jours, 12 jours de RTT pour une durée de 38,5 heures au lieu de 20 jours, 3 jours pour une durée de 37 heures au lieu de 12 jours. Ces dispositions n'étaient donc pas conformes à ce que prévoit la loi.

⁴⁹ Articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

⁵⁰ Décret n° 84-1250 du 26 novembre 1986.

⁵¹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Le règlement prévoyait également l'octroi de jours de congés d'ancienneté de 1 à 5 jours par année pour les agents ayant une ancienneté de plus de cinq ans dans la commune.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique oblige les collectivités territoriales à un retour obligatoire à une durée du temps de travail effectif de 1 607 heures annuelles à compter du 1^{er} janvier 2022. Ces dispositions suppriment ainsi les régimes dérogatoires.

La chambre, dans son dernier rapport, avait recommandé de respecter la durée réglementaire annuelle de travail de 1 607 heures.

La commune a modifié ces dispositions par délibération du 8 février 2021 en circonscrivant la durée du temps de travail à 4 cycles de travail⁵² et en redéfinissant le nombre de jours de RTT en fonction de ces cycles. Selon les données transmises par la commune, en 2024, sur les 310 agents sur emploi permanents, 104 travaillent 39 heures, 99 travaillent 37,5 heures, 62 36,5 heures et 45 35 heures.

Le nombre de jours de RTT accordé aux agents positionnés sur un cycle 36,5 heures hebdomadaire ou 37,5 heures est inférieur d'une journée aux dispositions réglementaires.

L'organisation du temps de travail des agents de la commune de Louviers a fait l'objet d'une refonte par délibération du 20 mars 2021, et par l'adoption d'un règlement d'organisation du temps de travail validé par le CST le 12 mars 2021. Ce règlement prévoit 25 jours de congés annuels et la suppression des congés annuels d'ancienneté à compter du 1^{er} janvier 2021.

Toutefois, dans les faits et contrairement à ce que prévoit la délibération adoptant le règlement d'organisation du temps de travail, l'octroi des congés d'ancienneté est maintenu pour les agents entrés dans la commune avant 2014.

La commune n'a pas été en mesure de transmettre le détail des jours de congés d'ancienneté octroyés pour chaque année sur la période contrôlée. Elle estime le nombre total prévisionnel de jours de congés d'ancienneté en 2025 à 129. Le maintien de ces jours de congés d'ancienneté contrevient à la durée légale du temps de travail.

Le règlement du temps de travail a été actualisé pour la dernière fois par délibération du 27 mai 2024.

Tableau n° 9 : Évolution des jours de RTT accordés

<i>En heures</i>	Jusqu'en février 2021	À compter de février 2021	Réglementation
<i>Durée hebdomadaire de travail de 35 h</i>	-	0	0
<i>Durée hebdomadaire de travail de 36,5 h</i>	0	8	9
<i>Durée hebdomadaire de travail de 37 h</i>	3	-	
<i>Durée hebdomadaire de travail de 37,5 h</i>	6	14	15
<i>Durée hebdomadaire de travail de 38 h</i>	9	-	
<i>Durée hebdomadaire de travail de 38,5 h</i>	12	-	

⁵² Le travail est organisé selon des périodes de référence appelé cycle de travail dans le respect de l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000. Ce cycle peut être hebdomadaire ou annuel sans dépasser sur l'année 1 607 heures. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur du cycle retenu.

En heures	Jusqu'en février 2021	À compter de février 2021	Réglementation
Durée hebdomadaire de travail de 38,45 h	13,5	-	
Durée hebdomadaire de travail de 39 h	15	23	23

Source : règlements d'organisation du temps de travail et délibérations

Cette dernière actualisation n'a toujours pas modifié le nombre de jours de RTT accordés aux agents. Ce règlement confirme la suppression des jours de congés d'ancienneté qui continuent dans les faits d'être octroyés aux agents recrutés avant 2014 contrairement à ce que prévoit la délibération.

La chambre recommande à la commune de respecter la durée légale du temps de travail en supprimant les congés d'ancienneté et en accordant le nombre légal de jours de RTT.

S'agissant des assistantes maternelles dont le statut est hybride relevant à la fois du code du travail et du code de l'action sociale et des familles, les modalités d'organisation du temps de travail sont déterminées de manière distincte et ne sont pas intégrées au règlement de la commune.

La chambre invite la commune à compléter ces dispositions des droits à congés référencés aux articles R. 422-8 à R. 422-19 du code précité. Ces modalités n'appellent pas d'autre observation.

4.3.2 La prise en compte des sujétions dans la durée du temps de travail et l'annualisation du temps de travail

4.3.2.1 La prise en compte des sujétions

La commune peut réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail. Cette réduction est destinée à tenir compte des sujétions liées à la spécificité de certaines missions, notamment en cas d'exercice de nuit, le dimanche, en horaires décalés, en équipe, de modulations importantes du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux⁵³.

Aucun service n'a une durée annuelle de travail réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions notamment le travail de nuit, de dimanche, en horaires décalés.

4.3.2.2 L'annualisation du temps de travail

L'annualisation du temps de travail concerne plus particulièrement les agents affectés au fonctionnement des espaces culturels « Le Moulin » et « La Gare aux Musiques », une partie des agents du service vie scolaire et périscolaire et les agents des installations sportives.

⁵³ Article 2 du décret n° 2001-263 du 12 juillet 2001.

Le règlement du temps de travail dispose que le directeur technique et les deux régisseurs du Moulin bénéficient, pour une durée de travail de 39 heures hebdomadaires, de 25 jours de congés annuels, 23 jours de RTT et 7 jours de RTT de compensation des heures de nuit et de week-end. Les fonctions de régisseurs ayant été externalisées, ces dispositions ne concernent désormais que le directeur technique.

L'octroi de ces sept jours de RTT ne fait référence à aucun cycle de travail spécifique. Ces jours constituent en réalité une compensation des heures supplémentaires et non des jours de RTT. Leur dénomination est donc erronée. La commune n'est pas en mesure de justifier les éléments sur lesquels elle s'est fondée pour retenir le chiffre de sept.

Ces dispositions sont identiques pour les trois agents de l'espace culturel « La Gare aux Musiques ».

L'article 3 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS dispose que : « *La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme d'un repos compensateur. Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation au titre du présent décret* ».

Le temps de récupération accordé à un agent sera égal à la durée des travaux supplémentaires effectués. Cependant, en cas d'heures supplémentaires effectuées de nuit, un dimanche ou un jour férié, une majoration de ce temps de récupération pourra être envisagée dans les mêmes proportions que celles fixées pour la rémunération.

La chambre recommande donc à la commune de supprimer les sept jours de RTT accordés pour compenser les heures de nuit et de week-end et de définir précisément les modalités de récupération des heures supplémentaires.

4.3.3 Les congés bonifiés et les congés de paternité

Le règlement d'organisation du temps de travail prévoit des congés bonifiés pour les agents de la commune justifiant d'un lieu de résidence habituel dans les Dom-Tom⁵⁴ à partir de 36 mois de services effectifs et d'une durée maximale de 65 jours consécutifs incluant weekend et jours fériés.

En prévoyant l'octroi de ces congés à l'ensemble des agents de la commune quand les dispositions réglementaires les réservent aux seuls agents titulaires, en octroyant une durée de congés de 65 jours qui dépassent la durée légale de 31 jours consécutifs, et en faisant référence à un lieu de résidence habituel quand la réglementation fait référence à un centre des intérêts matériels et moraux, le règlement d'organisation du temps de travail ne respecte pas les dispositions réglementaires⁵⁵.

Le congé de paternité est fixé par la commune à 11 jours calendaires pour un enfant, 18 jours calendaires en cas de naissance ou d'adoption multiples. Ces dispositions sont contraires à l'article L. 631-9 du CGFP qui renvoie aux dispositions du code du travail⁵⁶, et ne respectent

⁵⁴ Aujourd'hui dénommés départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer.

⁵⁵ Article L. 651-1 du CGFP, décret n° 88-168 du 15 février 1988 et décret n° 2020-851 du 2 juillet 2020.

⁵⁶ Article L. 1223-35 du code du travail.

pas la durée légale du congé fixé à 25 jours calendaires pour la naissance d'un enfant ou 32 jours calendaires en cas de naissances multiples.

La chambre réitère sa recommandation de respecter la durée du temps de travail et invite la commune à actualiser son règlement d'organisation du temps de travail.

4.3.4 Le dispositif de compte épargne temps

La commune de Louviers a instauré le dispositif de compte épargne-temps (CET) par délibération du 29 février 2016 complétée en 2018, 2019 et 2022.

Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du CET ainsi que les modalités d'utilisation des droits sont conformes aux dispositions réglementaires.

Les jours de CET font l'objet d'une validation par le responsable hiérarchique sur le logiciel de gestion du temps de travail puis par la DRH. En ce sens, il est considéré que son suivi est sécurisé.

La commune n'a pas adopté la monétisation des jours de CET ce qui ne constitue pas une obligation réglementaire⁵⁷. Dans la mesure où le CET n'est pas monétisable, la commune ne l'a pas provisionné ce qui est justifié et ne constitue pas une obligation pour les communes⁵⁸.

4.3.5 Les autorisations d'absence

Les autorisations d'absence sont de deux natures. Il s'agit, d'une part, des autorisations de droit prévues par un texte qui ne nécessitent pas de délibération. Elles sont liées à des activités syndicales, à l'exercice d'un mandat électif, à des motifs civiques⁵⁹, des examens médicaux obligatoires⁶⁰ et au décès d'un enfant⁶¹.

Des autorisations discrétionnaires peuvent, par ailleurs, être accordées sur la base d'une délibération. Des autorisations d'absence peuvent ainsi être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions⁶².

Les jours accordés au titre d'événements familiaux sont les suivants : 5 jours ouvrables pour le mariage de l'agent, 3 jours ouvrables pour le mariage d'un enfant, 1 jour ouvrable pour le mariage des ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère et belle-sœur, 5 jours

⁵⁷ Article 3-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 et article L. 621 – 5 du CGFP.

⁵⁸ Article R. 2321-2 du CGCT et réponse du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics « *Les provisions pour compte épargne-temps (CET) entrent dans le périmètre des dépenses obligatoires de toutes les collectivités territoriales, sauf de celui des communes et de leurs établissements en dehors des métropoles* », publiée au Journal officiel du Sénat du 12 janvier 2023.

⁵⁹ Jurés d'assises (article 267 du code de procédure pénale), membres d'une mutuelle, union ou fédération (article L. 622-4 du CGFP), sapeurs-pompiers (article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure).

⁶⁰ Circulaire du 21 mars 1996 pour les examens médicaux et article 23 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour la surveillance médicale professionnelle.

⁶¹ Article L. 622-2 du CGFP.

⁶² Circulaire du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions.

ouvrables pour le PACS d'un agent, 3 jours ouvrables pour une naissance ou adoption, 1 à 3 jours ouvrables pour maladie très grave ou décès du conjoint père, mère, enfants ou autres ascendants, 12 jours ouvrés par an, à partager entre conjoints, au titre de la garde d'enfant malade.

Le régime applicable à la commune de Louviers est plus favorable que celui accordé aux agents de l'État dans la mesure où il octroie 1 jour pour le mariage du père, de la mère, des beaux-parents, 1 jour pour le décès d'un frère, d'une sœur, d'un beau-frère, d'une belle-sœur, un neveu, d'une nièce.

Les autorisations d'absence de la commune de Louviers font l'objet d'une validation dans le logiciel de gestion du temps de travail par la direction des ressources humaines. En son sens, il peut être considéré que le suivi est contrôlé.

En 2024, le nombre total de jours d'autorisations d'absence est de 282 dont 29 jours accordés pour des événements exceptionnels (congrés sans solde, concours, réserve opérationnelle) et 253 jours pour des événements familiaux (congrés paternité, congé de naissance, décès, mariage, garde enfant malade, pacte civil de solidarité). Le règlement du temps de travail ne prévoit pas les modalités d'octroi de jours de congés sans solde. Il convient d'ajouter 44,5 heures d'absence liée à une activité syndicale.

La chambre recommande à la commune d'appliquer un régime d'autorisation d'absence qui ne soit pas plus favorable que celui accordé aux agents de l'État conformément aux dispositions réglementaires.

Recommandation régularité n° 4 : Respecter la durée légale du temps de travail pour l'ensemble des agents (articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique) – recommandation réitérée.

4.3.6 Les heures supplémentaires

Chaque collectivité est tenue de prendre une délibération fixant, par cadre d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires⁶³.

Les agents non titulaires de droit public peuvent bénéficier du régime d'indemnisation de leurs heures supplémentaires dès lors que leur contrat ne prévoit pas expressément un régime similaire d'indemnisation des travaux supplémentaires. Le cas échéant, chaque collectivité est tenue de prendre une délibération en vue de fixer les modalités applicables aux agents non titulaires⁶⁴.

Par délibérations du 1^{er} juillet 2002 et par du 9 mai 2005, la commune de Louviers a adopté les modalités de calcul et de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

⁶³ Article L. 714-4 du CGFP.

⁶⁴ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

La rémunération des heures supplémentaires des agents de la commune de Louviers s'effectue sur la base d'une déclaration signée par le responsable hiérarchique.

La commune n'a pas mis en place de contrôle automatisé des horaires de travail permettant de verser les IHTS.

Les heures supplémentaires réalisées concernent majoritairement des heures réalisées par des agents techniques hors de leurs locaux de rattachement lors des événements de la commune, ce qui est conforme à ce que prévoit la réglementation.

Toutefois, le versement d'IHTS pour des agents exerçant au sein de leur lieu de travail sur des sites rassemblant au moins 10 agents (telle la DRH ou l'état civil) doit conduire la commune à mettre en place un décompte automatisé dans le respect de la réglementation.

Les dispositions du règlement d'organisation du temps de travail priorisent la récupération dans le respect de la réglementation.

Pour certaines situations spécifiques et définies, le règlement d'organisation du temps de travail de la commune prévoit l'attribution d'IHTS. Il s'agit d'heures supplémentaires que l'équipe permanente dédiée aux festivités n'a pu récupérer en totalité, ou réalisées par des agents en renfort de l'équipe permanente lors des événements majeurs de la commune.

Un contrôle de cohérence réalisé sur la base du coût unitaire de l'heure supplémentaire ne permet pas d'attester de la fiabilité des données générées par la commune de 2019 à 2021.

Sous réserve de la fiabilité des données pour les années 2019 à 2021, le volume des heures supplémentaires a diminué de 53,6 % entre 2019 et 2023 et représente 2 962 heures pour cette dernière année ce qui traduit une maîtrise de ces heures par la commune.

L'année 2024 est marquée par une nouvelle augmentation du nombre d'heures supplémentaires (39 %) soit 4 124 heures. Cette augmentation s'explique d'une part par trois événements majeurs, la commémoration des 80 ans de la libération de Louviers, le passage de la flamme paralympique et la tenue de la foire Saint-Michel, mais également par l'augmentation du nombre d'événements en 2023 pour lesquels les heures supplémentaires ont fait l'objet d'une régularisation en janvier 2024.

La chambre rappelle pour ce dernier motif que les montants relatifs à l'indemnisation des heures supplémentaires doivent faire l'objet d'un rattachement à l'exercice concerné dans le cadre des opérations de clôture comptable.

Le montant d'indemnisation des heures supplémentaires représente de 65 927 € à 98 454 € sur la période 2019-2024, ce qui représente de 1,83 à 3,97 ETPT.

Le règlement d'organisation du temps de travail précise que le planning des agents de la brigade d'intervention et de proximité de la direction technique municipale intègre le marché hebdomadaire du samedi, les heures travaillées devant être récupérées.

Toutefois, les relevés d'heures supplémentaires font état essentiellement d'une demande de paiement de ces heures. Il convient d'actualiser le règlement d'organisation du temps de travail sur ce point.

La réglementation interdit le versement d'IHTS aux agents de catégorie A. Il est, cependant, constaté entre 2021 et 2024 le paiement d'heures supplémentaires concernant des heures de nuit et des heures de dimanche pour un total de quatre agents de catégorie A, pour un montant cumulé de 3 978 €.

La chambre rappelle à la commune l'interdiction de verser des IHTS aux agents de catégorie A.

4.3.7 Les astreintes

La délibération du 24 novembre 2003 définit le cadre des astreintes pour le personnel communal. L'astreinte se déroule du lundi 8 heures au lundi suivant 8 heures. Elle est composée d'un binôme constitué d'un responsable et d'un agent habilité en électricité.

Le montant total des heures rémunérées d'intervention en astreinte est de 22 470 € en 2024, avec une moyenne de 24 162 € sur la période 2019-2024.

L'emploi occupé par les agents réalisant des astreintes est conforme à la délibération.

4.4 Les déterminants de l'évolution des rémunérations et les leviers pour les maîtriser

4.4.1 L'incidence des mesures nationales à caractère général

Plusieurs mesures nationales ont eu une incidence sur la masse salariale des collectivités territoriales. Ces mesures concernent principalement l'augmentation du point d'indice⁶⁵, l'attribution de points majorés pour certaines catégories d'agents, la revalorisation de la grille indiciaire de la fonction publique de 5 points au 1^{er} janvier 2024, les revalorisations indiciaires décidées dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunération », les mesures de relèvement du minimum de traitement, les mesures de relèvement du salaire minimum, les mesures relatives à la garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa) et les hausses de cotisations sociales.

La commune a pu recenser l'effet financier de ces mesures nationales à l'exception de l'incidence de la Gipa en 2019, de l'incidence de l'augmentation du salaire minimum sur les emplois de droit privé (en particulier les assistantes maternelles) de 2019 à 2022 et l'effet de la hausse du taux de cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 2019 et 2020.

Ces mesures représentent un montant total de 1,2 M€ sur la période. Ces évolutions sont principalement marquées, en 2023 et 2024, par la revalorisation du point d'indice en 2022 et 2023 pour un montant cumulé de 702 647 €, et la revalorisation de la grille indiciaire de la fonction publique de 5 points au 1^{er} janvier 2024 pour un montant cumulé de 138 031 €. Le montant cumulé de ces deux mesures (840 678 €) représente 54 % de l'évolution des charges de personnels internes entre 2019 et 2024, de 1 569 614 €.

Dans le respect des dispositions de l'article 13 de la loi de finances rectificative de 2021 du 1^{er} décembre 2021, la commune a versé en 2022, à titre exceptionnel, l'indemnité « inflation »

⁶⁵ Augmentations du point d'indice de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022 et de 1,5 % le 1^{er} juillet 2023.

à 308 agents titulaires, stagiaires, contractuels de droit public et de droit privé pour un montant total de 29 900 €.

4.4.2 L'incidence des mesures catégorielles

La commune a recensé l'effet financier des récentes mesures catégorielles nationales à l'exception du passage, en 2019, en catégorie A des éducateurs territoriaux, assistants territoriaux socio-éducatifs et conseillers territoriaux socio-éducatifs. Cette disposition non valorisée par la commune a concerné un éducateur jeune enfant et deux assistants socio-éducatifs.

L'incidence de ces mesures catégorielles nationales sur chacune des années 2019 à 2024 est limitée (111 635 € cumulés). Elle se concentre sur l'année 2022 pour un montant de 106 047 € bruts représentant 0,77 % en 2022 du total des charges de personnel⁶⁶.

Selon la commune, l'impact de l'ensemble de ces mesures l'a conduit à adapter sa stratégie de recrutement en gelant certains postes administratifs.

Les données transmises par la commune permettent de constater que plusieurs postes ont été gelés à la suite de départs à la retraite ou en disponibilité d'agents, notamment un poste d'agent d'entretien, un poste de référent famille, un poste d'électricien.

4.4.3 L'incidence de l'effet glissement vieillesse technicité et de l'effet Noria

La commune de Louviers n'évalue pas l'effet dit « Glissement vieillesse technicité » (GVT)⁶⁷ et ne mesure pas l'incidence de l'effet Noria⁶⁸ sur l'évolution de la masse salariale. Toutefois, l'évolution négative de la rémunération moyenne sur la période (- 10 %) et la constance de l'âge moyen se situant entre 44 et 45 ans sur la période constituent des indicateurs de nature à estimer que l'effet Noria a bien une incidence sur la masse salariale.

La commune calcule à partir de son SIRH l'impact annuel de ses avancements d'échelon évalué à 44 256 € en 2024.

4.4.4 Le régime indemnitaire

4.4.4.1 La prime annuelle

La commune verse à ses agents une « prime annuelle » de 886,10 € pour un agent titulaire et 1 048,55 € pour un agent contractuel. Cette prime s'inscrit dans le cadre des avantages

⁶⁶ Charges de personnel retraitées des atténuations (remboursements, ...).

⁶⁷ Effet à la hausse sur la masse salariale de l'avancement des agents, par ancienneté, concours, ou au choix.

⁶⁸ Incidence négative sur la masse salariale du remplacement des agents âgés (en haut de la grille salariale) par des agents plus jeunes (en bas de cette même grille, donc moins bien payés).

collectivement acquis, au sens de l'article L. 714-11 du CGFP⁶⁹, qui prévoit que par dérogation au principe de parité avec la fonction publique de l'État, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages⁷⁰ sont pris en compte dans le budget de la collectivité. L'obligation d'intégrer la prime dans le budget de la collectivité n'est entrée en vigueur qu'à compter de la loi du 16 décembre 1996⁷¹.

La prime annuelle des agents de la commune, auparavant versée par l'association du personnel, a été intégrée dans le budget communal par délibération du 29 mars 1996, soit avant l'entrée en vigueur de l'obligation d'intégration dans le budget de la commune.

Sous réserve de la fiabilité des données de 2019 à 2021, le montant de prime annuelle versé aux agents a augmenté de 6,06 % sur la période 2019-2024. Il représente en moyenne 2,72 % du montant de rémunération versée (hors charges).

4.4.4.2 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le décret du 20 mai 2014 a créé un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Conformément au principe de parité prévu par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, ces nouvelles dispositions sont transposables à la fonction publique territoriale.

La commune a adopté la mise en place du Rifseep par délibération du 1^{er} avril 2017. Les agents perçoivent une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), dont la réglementation prévoit qu'elle est liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle.

La commune a défini sept groupes de fonctions définis selon le niveau de responsabilité, ce qui est conforme à l'article 2 du décret précité. Chaque cadre d'emplois par catégorie est réparti dans un ou plusieurs de ces groupes de fonctions.

Les montants plafonds retenus pour chaque groupe de fonctions ne dépassent pas ceux applicables à la fonction publique d'État.

Le montant de l'IFSE pour chaque groupe est déterminé selon trois critères, relatifs à l'encadrement, à l'expertise et l'expérience, la technicité et la qualification nécessaire à

⁶⁹ Cette disposition législative est issue de l'alinéa 3 de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, codifiée depuis 2021.

⁷⁰ Gratifications à appellations diverses ("treizième mois", "prime de fin d'année"...), instituées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, qui étaient souvent versées indirectement, par l'intermédiaire de structures associatives subventionnées telles que le comité des œuvres sociales ou l'amicale du personnel.

⁷¹ L'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique a modifié les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 en précisant que « *Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88 [principe de parité entre fonctions publiques], les fonctionnaires en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conservent les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis avant cette entrée en vigueur, au sein de leur collectivité ou établissement, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

l'exercice du poste, et aux sujétions particulières. L'assiduité est également retenue comme critère de modulation de l'IFSE. Cette modulation de l'IFSE selon l'assiduité est autorisée⁷².

Le montant d'IFSE attribué a été contrôlé sur un échantillon de bulletins de paie et n'appelle pas d'observation.

La commune n'a pas encore procédé au réexamen des montants de l'IFSE selon la périodicité de quatre ans, fixée par les dispositions réglementaires⁷³.

Par délibération du 6 février 2023, la commune a instauré le versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA) pour un montant forfaitaire de 300 € bruts versés à 100 bénéficiaires maximum chaque année. Le choix des bénéficiaires du CIA est réalisé en fonction de la manière de servir et de l'engagement professionnel appréciés selon douze critères (trois sur la valeur professionnelle, quatre sur l'investissement, deux sur le sens du service public et trois sur la capacité à travailler en équipe et la contribution au collectif).

La commune a procédé à la refonte du CIA par délibération du 27 mai 2024. Les montants du CIA retenus sont des montants forfaitaires de 100 € ou 200 € bruts au lieu d'un unique forfait de 300 €. Ces montants restent très inférieurs aux montants annuels maximum fixés par arrêtés ministériels. Le nombre de bénéficiaires est passé de 100 à 135. Les critères d'attribution sont réduits au nombre de quatre.

Pour ces deux délibérations, le quota de bénéficiaires est déterminé par la même délibération pour la commune, le CCAS, la caisse des écoles et le service commun de restauration. Le vote d'une même délibération pour l'ensemble de ces entités n'est pas régulier dans la mesure où chaque entité dispose de son autonomie juridique et financière.

La chambre recommande à la commune d'adopter son propre régime indemnitaire.

Les dispositions relatives au CIA votées par la commune ne respectent pas, par ailleurs, l'article 4 du décret précité selon lequel le CIA est modulé et compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions.

En 2024, 117 agents de la commune ont bénéficié du CIA. Le contrôle des comptes-rendus professionnels (CREP) d'un échantillon d'agents ayant bénéficié du CIA en 2024 permet de constater que le versement du CIA est bien justifié par l'appréciation de la manière de servir de l'agent. Toutefois, des agents qui n'ont pas la même note peuvent avoir le même montant de CIA. Par ailleurs, l'analyse des données de paie de 2023 et de 2024 permet d'observer que l'attribution du CIA fait en réalité l'objet d'une rotation qui ne garantit donc pas que le CIA soit versé aux agents les plus méritants. Le versement du CIA n'est donc pas étroitement corrélé à la manière de servir. Cette pratique s'inscrit dans le cadre d'un quota limité d'agents éligibles chaque année qui permet à la commune de contenir sa dépense budgétaire.

Les modalités d'attribution du CIA ne satisfont donc pas totalement les obligations réglementaires.

⁷² Conseil d'État 4 juillet 2024 - Requête n° 462452.

⁷³ Article 3 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État : « Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise fait l'objet d'un réexamen : 1° En cas de changement de fonctions ; 2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent ; 3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion. »

Recommandation régularité n° 5 : Attribuer le complément indemnitaire annuel dans le respect des dispositions réglementaires (décret n° 2014-513 du 20 mai 2014).

4.4.4.3 Le cumul des indemnités avec le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

L'article 5 du décret précité dispose que l'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérés par un arrêté du 27 août 2015.

Certaines indemnités n'ont pas été intégrées au Rifseep alors qu'elles en relèvent.

La commune a continué de les différencier dans ses rubriques de paie et de les verser.

Au titre de ces indemnités figurent une indemnité d'administration et de technicité, une indemnité de maniement des fonds de régie, une prime de service et de rendement, une indemnité poids lourds et une indemnité de hauteur. Ces primes représentaient un montant de 31 302 € en 2024.

La chambre recommande à la commune d'intégrer ces primes au Rifseep.

Par ailleurs, la commune verse une prime d'activité à sept assistantes maternelles sur la base de la délibération du 17 mai 1999 du CCAS de la commune, entité juridiquement distincte. Si aucune disposition légale n'empêche le versement de cette prime⁷⁴, la commune ne peut fonder son versement sur la base d'une délibération relevant d'une autre entité.

La chambre recommande à la commune à régulariser cette délibération.

4.4.4.4 La prime de départ à la retraite

Par délibération du 11 décembre 2023, la commune a instauré une « prestation de départ à la retraite ». Cette prestation forfaitaire s'élève à 170 € à partir de cinq ans de présence dans les services, 10 € supplémentaires étant versés par année de service, le tout dans la limite de 500 €.

Selon l'article L. 712-1 du CGFP, les fonctionnaires territoriaux ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

⁷⁴ Conseil d'État, 9 / 8 SSR, du 20 mars 1996, 134325, inédit au recueil Lebon : « *Considérant que ces dispositions, qui instituent un minimum de rémunération, n'interdisent pas à l'employeur d'attribuer aux assistantes maternelles une rémunération plus élevée, y compris sous forme de complément de traitement ; que par suite, la ville de Nanterre est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé, sur déféré du préfet des Hauts-de-Seine, la délibération de son conseil municipal du 3 mai 1990, décidant l'attribution d'une prime exceptionnelle de 1 200 F aux assistantes maternelles de la ville selon des conditions et des modalités définies par référence aux dispositions du décret du 16 novembre 1989, instituant une prime exceptionnelle de croissance en faveur des personnels des collectivités territoriales.* »

S'il appartient aux élus de voter les primes et indemnités qu'ils souhaitent instituer dans leur collectivité, aucune d'elles ne peut être attribuée si elle n'a pas été préalablement créée par un texte législatif ou réglementaire.

De plus, en vertu du principe de parité, le régime indemnitaire fixé pour les agents territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires d'État exerçant des fonctions équivalentes. Aucun texte législatif ou réglementaire n'a institué de prime de départ en retraite au profit des agents de l'État. Les agents territoriaux ne peuvent donc s'en voir attribuer une.

La commune justifie l'instauration de cette prime, par le fait qu'elle se substitue à la prestation sociale versée aux retraités par le comité national d'action sociale.

Si cette prime se veut être une prestation d'action sociale, elle ne satisfait pas les dispositions de l'article L. 731-1 du CGFP selon lesquelles l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

L'attribution d'une allocation de départ à la retraite sans critères sociaux ou sans conditions de ressources, ne correspond pas à une logique de prestation d'action sociale. La nature et le mode de calcul de cette allocation proportionnelle au nombre d'années de travail correspondent à un élément de rémunération⁷⁵.

Cette allocation n'est assise sur aucun élément légal de rémunération⁷⁶.

Une réponse ministérielle du 8 juin 2021⁷⁷ précise que le CIA permet si besoin « de valoriser la valeur professionnelle, l'investissement personnel ou la contribution au collectif de travail d'un agent proche de l'âge de départ à la retraite. »

Cette prime a été versée, en 2024 à cinq agents pour un montant total de 2 030 € et n'a fait l'objet d'aucun assujettissement aux cotisations sociales.

La chambre recommande, en conséquence, de mettre un terme au versement de cette prime.

⁷⁵ Tribunal administratif de la Réunion, n° 1901485 du 20 juin 2020 : « Il ne ressort pas des pièces du dossier que les cinq prestations instituées par l'Office de l'eau Réunion (NDLR : dont l'allocation solidaire sociale de départ à la retraite) soient subordonnées à une participation de leurs bénéficiaires ni à des conditions restrictives d'octroi. Elles doivent, par conséquent, être regardées non comme des prestations d'action sociale mais comme des avantages financiers constitutifs de compléments de rémunération. (...) » ; tribunal administratif de Lille, n° 1002307 du 23 novembre 2021 : « enfin l'attribution de bons d'achats d'un montant respectif de 925 euros (...) aux agents partant en retraite (...), eu égard à leur nature et à leur montant, constitue un avantage financier indirect équivalent à un complément de rémunération (...) aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit l'instauration d'une prime de départ à la retraite. ».

⁷⁶ Avis 369.315 du conseil d'État du 23 octobre 2003, Fondation Jean Moulin.

⁷⁷ Question écrite n° 38145 : prime de départ en retraite des agents des collectivités territoriales.

Recommandation régularité n° 6 : Mettre fin au versement des primes extra-légales en supprimant la prime de départ à la retraite et en intégrant les primes au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et article L. 712-1 du code général de la fonction publique).

4.4.4.5 L'incidence du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est principalement composé du Rifseep qui comprend le versement du CIA depuis 2023, de la prime annuelle et de l'ensemble des indemnités cumulables avec le Rifseep.

En 2024, le régime indemnitaire d'un montant de 1,37 M€ représente 13,81 % des dépenses de rémunération et 9,30 % des charges de personnel.

En 2024, le Rifseep d'un montant de 0,9 M€ représente 9,37 % des dépenses de rémunération et 6,31 % du total des charges de personnel.

Le décret du 27 février 2020 étend le Rifseep à l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale⁷⁸. Le montant versé au titre du Rifseep en 2020 devrait donc être globalement équivalent à celui versé dès 2021. Cependant, il est constaté un écart de 36 % entre le montant du Rifseep versé en 2020 (667 681 €) et celui versé en 2021 (909 459 €). Dans le même temps, le montant total du régime indemnitaire est globalement stable sur la période contrôlée. Il augmente de 4,9 % soit 58 781 €. Des erreurs de saisie de rubriques de paie en 2019, 2020 sont les hypothèses les plus probables qui peuvent expliquer ce décalage. Les données relatives au Rifseep ne sont donc pas fiables entre 2019 et 2021.

La chambre réitère sa recommandation de fiabiliser sa base de données de paie pour les années antérieures à l'utilisation du nouveau SIRH.

Selon la commune, le régime indemnitaire est peu utilisé comme un levier de management pour de raisons de contraintes budgétaires.

Le régime indemnitaire moyen des agents titulaires est supérieur de 22 % à celui des agents non titulaires sur emplois non permanents en 2019. Cet écart s'élève à 36 % en 2024.

4.4.5 La contribution de l'évolution de la masse salariale des agents contractuels à l'évolution de la masse salariale globale

La commune n'a pas formalisé de stratégie particulière de gestion des agents contractuels.

Comme précisé plus haut, les agents contractuels représentaient 24 % en 2019 et 16 % en 2024 des effectifs.

⁷⁸ Excepté la filière police municipale, sapeurs-pompiers professionnels, professeurs territoriaux d'enseignement artistique et assistants territoriaux d'enseignement artistique.

Le recours aux agents contractuels se concentre plus particulièrement sur les assistantes maternelles, les saisonniers pour les ALSH et les saisonniers chantiers jeunes, les agents d'entretien et de restauration dans les écoles primaires.

S'agissant des principaux motifs de recours aux agents contractuels⁷⁹, au 31 décembre 2024, 57 % des agents contractuels sont recrutés en raison d'une vacance d'emploi⁸⁰. Ils occupent essentiellement des postes d'agents d'animation et de professeurs exerçant à l'école de musique et de théâtre. Les agents contractuels recrutés pour des remplacements temporaires d'agents titulaires représentent 9 % du total des agents contractuels⁸¹. 9 % des agents contractuels sont des agents recrutés en contrat à durée indéterminée.

Le montant moyen de rémunération par ETPT des agents titulaires est supérieur de 11 % à celui des agents non titulaires sur emplois non permanents en 2019. Cet écart s'élève à 16 % en 2024 et s'explique notamment par une moyenne d'âge plus élevée des agents titulaires.

Le contrôle d'un échantillon de contrats permet de constater qu'ils sont suffisamment précis pour permettre la liquidation des paies. Les rémunérations payées sont conformes à celles prévues aux contrats.

La commune n'a pas eu recours au dispositif de rupture conventionnelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des effectifs de la commune de Louviers limitée sur la période contrôlée contribue à contenir celle de la masse salariale. Les principaux déterminants de l'évolution de la masse salariale sont les revalorisations nationales et plus précisément les augmentations successives de la valeur du point d'indice de la fonction publique et la revalorisation de la grille indiciaire de la fonction publique de 5 points au 1^{er} janvier 2024. La structure de la masse salariale est marquée par une diminution des agents non titulaires au profit des agents titulaires sur la période.

Afin d'optimiser ses dépenses de masse salariale, la commune doit renforcer la fiabilité de son suivi des effectifs et de ses données. Elle doit également veiller à appliquer la durée légale du temps de travail et les règles associées en matière de congés et d'absences des agents et mettre fin au versement des primes et indemnités extra-légales. Elle doit enfin veiller à enrichir l'information qu'elle délivre aux élus en matière de gestion des ressources humaines.

⁷⁹ Exprimés en nombre de personnes physiques.

⁸⁰ L. 332-14 du CGFP.

⁸¹ L. 332-13 du CGFP.

Annexe : Glossaire

Sigle	Signification
ALSH	Accueil de loisirs sans hébergement
AP	Autorisation de programme
CAF	Capacité d'autofinancement
CASE	Communauté d'agglomération Seine-Eure
CCAS	Centre communal d'action sociale
CET	Compte épargne temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CP	Crédit de paiement
CREP	Compte-rendu d'entretien professionnel
CST	Comité social territorial
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DRH	Direction des ressources humaines
DSP	Délégation de service public
EPFN	Établissement public foncier de Normandie
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et de leurs communes
GIPA	Garantie individuelle de pouvoir d'achat
GVT	Glissement vieillesse technicité

Sigle	Signification
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LDG	Lignes directrices de gestion
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RSU	Rapport social unique
RTT	Réduction du temps de travail
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEM	Société d'économie mixte
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SPL	Société publique locale
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties

**RÉPONSE DE MONSIEUR FRANÇOIS-XAVIER PRIOLLAUD,
MAIRE DE LOUVIERS**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de ses auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*

Accusé de réception en préfecture
027-212703755-20250922-24-125-DE
Date de télétransmission : 26/09/2025
Date de réception préfecture : 26/09/2025



AGR-25-371
Enregistré au greffe le 28/08/2025
CRC Normandie

LE MAIRE

—
VICE-PRÉSIDENT
DE LA RÉGION
NORMANDIE
—

2025-066

Madame Laurence MOUYSSET
Présidente de la Chambre Régionale des
Comptes - Normandie
21, rue Bouquet — CS11110
76174 — Rouen Cedex

Louviers, le 13 août 2025

Madame la Présidente,

En application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous adresser une réponse écrite au rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Louviers pour les exercices 2019 et suivants.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Le Maire,
François-Xavier PRIOLLAUD

Hôtel de Ville
19 rue Pierre Mendès France
CS 10621
27406 Louviers Cedex

Tél. : 02 32 09 58 58
Fax : 02 32 09 58 13

@villedelouviers
www.ville-louviers.fr

Accusé de réception en préfecture
027-212703755-20250922-24-125-DE
Date de télétransmission : 26/09/2025
Date de réception préfecture : 26/09/2025



Réponse de François-Xavier PRIOLLAUD,
Maire de la commune de Louviers
au rapport d'observations définitives
de la Chambre régionale des comptes de Normandie
relatif à la gestion de la commune de Louviers
pour les exercices 2019 et suivants

12 août 2025

Les recommandations de régularité et de performance formulées par la chambre régionale des comptes résultent de constats partagés avec la commune. Les réponses appropriées que la collectivité entend leur apporter s'inscrivent pleinement dans la démarche municipale consistant à doter la Ville de Louviers d'outils de pilotage fiables et performants, au service d'une vision prospective. D'ores-et-déjà, un agent est en poste depuis le 2 juin 2025, à 20/35° pour vérifier les données de carrière et effectuer les saisies correspondantes dans le logiciel RH, conformément aux recommandations émises.

S'agissant plus particulièrement des observations relatives à la situation financière de la commune, le fait que la chambre régionale des comptes souligne l'amélioration de la situation financière et notamment la nette amélioration de la capacité de désendettement de la commune depuis le dernier contrôle relatif à la période 2011 à 2015, vient conforter la municipalité dans sa stratégie volontariste d'assainissement des finances locales déployée dès 2014.

La présente contribution vise ainsi à mettre en perspective l'analyse et les recommandations de la chambre régionale des comptes, auxquelles la municipalité souscrit pleinement, avec la trajectoire vertueuse des finances municipales depuis 2014 qui se traduit par une amélioration significative et structurelle de tous les ratios.

En effet, sur la période contrôlée, l'endettement de la Ville a poursuivi sa décroissance, avec un taux de recours à l'emprunt passé de 52% à 36%, malgré une hausse de 34% des investissements. Ce résultat est le fruit d'une stratégie assumée : investir pour moderniser les équipements, réduire les charges de fonctionnement et améliorer durablement le cadre de vie des habitants.

1. L'assainissement structurel des finances municipales depuis 2014

Si la vigilance reste de mise sur la situation financière de la commune, l'amélioration des finances municipales est structurelle depuis dix ans. De niveau rouge en 2014, la vigilance a été progressivement abaissée à orange en 2019 et désormais à jaune avec une perspective au vert.

L'évolution des indicateurs financiers témoigne en effet d'un assainissement fondé sur :

- une diminution de 10% du stock de dette depuis 2014 ;
- une capacité de désendettement passée de 11,1 ans à 8,3 ans, soit une évolution favorable de -25% sur la période contrôlée ;
- une augmentation de 15% de l'épargne brute ;
- la restauration d'une capacité d'autofinancement, inexistante en 2014, qui s'est progressivement reconstituée et qui a doublé entre 2020 et 2024 ;
- des dépenses d'investissement soutenues, en hausse de plus de 30% sur la période contrôlée ;
- une diminution significative du recours à l'emprunt qui est passé de 52% à 36% pour financer les investissements. **La ville emprunte donc beaucoup moins pour investir beaucoup plus.**

La collectivité est ainsi parvenue à financer davantage d'investissements tout en diminuant le stock de dette, son besoin d'emprunt, et en baissant pendant cinq années de suite les taux d'imposition votés par le conseil municipal. **Dans ces conditions, la politique d'investissement nous semble adaptée aux capacités de financement de la commune, puisqu'il ressort de l'évolution des données précitées que plus la commune a investi, plus les indicateurs se sont améliorés, et ce de façon constante sur la décennie écoulée.** Ces investissements ont d'ailleurs permis de réaliser d'importantes économies en fonctionnement (éclairage led, rénovation thermique des bâtiments communaux, construction d'équipements à énergie positive).

La maîtrise des dépenses de fonctionnement depuis 2014, malgré un taux d'inflation particulièrement élevé entre 2022 et 2024, est la clé de cette nouvelle donne financière. **Une gestion à l'euro près, une politique de mutualisation, une rationalisation du parc immobilier de la commune et le questionnement de chaque dépense a permis de faire baisser les coûts tout en générant de nouvelles recettes. Notre refus de l'immobilisme nous a permis de dégager de nouvelles marges de manœuvres financières.**

L'évolution des indicateurs financiers de la commune de Louviers depuis 2008

	2008 à 2013	2014 à 2019	2020 à 2024 ¹
Epargne brute	14,870	17,092	17,143
Epargne nette	- 1,172	+2,917	+ 3,228
Emprunt contracté	16,079	12,140	14,143
Amortissement de la dette	16,042	15,347	13,915
Variation stock de dette	+0,008	-3,207	+0,228
Dépenses d'investissement	26,693	27,569	36,988
Ressources propres d'investissement	5,902	8,611	9,768
Subventions d'équipement	6,744	5,902	10,231
Pourcentage de recours à l'emprunt	52%	42%	36%

En millions d'euros

¹ La période 2020 à 2024 correspond à 5 exercices budgétaires contre 6 pour les deux périodes précédentes (2008 à 2013 et 2014 à 2019).

2. La capacité des finances municipales à amortir les chocs externes

La décennie 2014-2024 a été marquée par de violents chocs externes qui ont lourdement impacté les finances municipales de Louviers comme celles de l'ensemble des collectivités territoriales. **Ces chocs ont concerné tant les recettes que les dépenses.**

Ainsi, **le montant des dotations de l'Etat (DGF et DSU)** est passé de 4,6 millions d'euros en 2014 à 3,5 millions d'euros en 2024, soit une diminution de 1,1 millions d'euros qui représente une perte de recette annuelle.

Dans le même temps, l'incidence des mesures nationales sur la masse salariale (hausse du point d'indice et revalorisation du SMIC) a été de 1,2 millions d'euros entre 2020 et 2024.

L'effet conjugué de la perte de recettes associée à la hausse des dépenses décidées par l'Etat aboutit en 2024 à **un effort de la Ville de Louviers à hauteur de 2,3 millions d'euros**, qu'il faut replacer dans un contexte de forte hausse du coût de l'énergie et des matières premières.

L'assainissement dans la durée des finances municipales aura heureusement permis d'amortir ces chocs. C'est une indication tangible de la solidité de la situation financière de la commune.

Ces chocs externes ont clairement contrarié la trajectoire de rétablissement d'une capacité d'autofinancement intégrale à horizon 2026. En effet, sur la période 2019-2024, le cumul de l'épargne net corrigée de ces chocs externes se serait établi à 11,5 millions d'euros (au lieu des 3,68 millions d'euros constatés), en regard d'un emprunt total de 16,6 millions d'euros contracté sur la même période. **Sans ces chocs externes, indépendants de la gestion municipale, la dette de la Ville aurait ainsi pu baisser de près de 9 millions d'euros** avec un effet positif sur le service de la dette. Pour l'exercice 2024, le besoin d'emprunt corrigé des chocs externes n'aurait été que de 930 000 euros sur les 7,5 millions d'euros de dépenses d'investissements financées, soit un taux de recours à l'emprunt de 12,4%.

L'évolution de l'épargne de la commune de Louviers corrigée des chocs externes et son impact sur l'autofinancement des investissements (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Epargne brute	3,00	3,63	3,15	2,55	3,80	4,01
Epargne nette	0,45	1,05	0,48	-0,20	0,86	1,04
Dotations budgétaires base 2014 non perçues	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Dépenses nouvelles mesures nationales RH	0	0,01	0,03	0,34	0,36	0,47
Epargne brute corrigée des mesures nat.	4,11	4,73	4,28	4,00	5,27	5,59
Epargne nette corrigée des mesures nat.	1,55	2,16	1,61	1,25	2,32	2,61
Emprunt de l'exercice	2,50	0,50	4,10	4,94	2,10	2,50
Besoin d'emprunt corrigé	1,40	-0,61	2,97	3,50	0,63	0,93

En millions d'euros

3. La crédibilité de la signature de la commune de Louviers

La crédibilité de la signature de la commune de Louviers se mesure à trois niveaux : **auprès des partenaires financiers, auprès des partenaires institutionnels et auprès des habitants.**

Au cours de la période soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes, **la commune a diversifié ses partenaires financiers** et sécurisé ses financements. Les établissements prêteurs ont renouvelé leur confiance et la commune, dans le cadre du programme national « Action cœur de ville » a notamment souscrit en 2020 le premier prêt « Plan de relance » de la Banque des Territoires.

Les partenaires institutionnels (État, CAF 27, Région Normandie, Département de l'Eure et Agglomération Seine-Eure) continuent pour leur part de contribuer largement au financement des projets municipaux. **Les subventions d'équipement, à hauteur de 5,9 millions d'euros sur la période 2014-2019 ont quasiment doublé sur la période 2020-2024 pour s'établir à 10,2 millions d'euros, passant de 20% à 26% de la structure de financement des investissements de la Ville.** Dans un contexte budgétaire contraint pour l'État et les collectivités territoriales, cet accroissement significatif des co-financements témoigne du sérieux des projets portés par la commune et de sa capacité à les financer et à les porter à leur terme, dans le respect des délais impartis.

Enfin, une équipe municipale est élue et réélue sur un projet qu'il lui appartient de mettre en œuvre. C'est la condition de la confiance démocratique et de la crédibilité de la parole publique. **Il est possible de mener de front un mandat de gestion et un mandat de projets.** Les investissements financés peuvent être évalués positivement au regard d'indicateurs objectifs : augmentation de la population sur la période dans un département qui perd des habitants, taux de vacance commerciale en forte baisse, réouverture de services publics (tribunal de proximité, imagerie médicale, projet de nouvelle desserte ferroviaire, etc.).

C'est résolument en maintenant une politique d'investissement ambitieuse que la commune consolidera une politique structurelle d'assainissement des finances locales initiée en 2014 et qui porte ses fruits.



« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Normandie

21 rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN Cedex

Tél. : 02 35 07 92 00

www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie