

Séance du 18 septembre 2025
Salle d'Honneur de l'Hôtel de Ville - Valdahon**Mise en ligne le :** 1^{er} octobre 2025**Visée par :** Le Maire de Valdahon, Sylvie LE HIR**PRÉSENCES**Conseillers municipaux en exercice : **28**

Le Conseil municipal, convoqué le 11 septembre 2025, s'est réuni à la salle d'Honneur de l'Hôtel de Ville - 1 Rue de l'Hôtel de Ville - 25800 Valdahon, sous la présidence de Mme Sylvie LE HIR.

La séance est ouverte à 20h01 et levée à 22h38.

Étaient présents : Mme Sylvie LE HIR, M. Pierre BENOIT, Mme Rachel LORIN CART-GRANDJEAN, M. Morgan PERRIN, Mme Dominique GUILLEUX, M. Stéphane LESCURE, Mme Christiane KÖNIG, M. Michel PARRENIN, M. Bernard LAPOIRE, M. Didier MOULIN, Mme Marie-Hélène BALLEE, M. Florent MANZONI, Mme Colette LOMBARD, M. Noël PERROT, M. Éric GIRAUD, Mme Agnès MARGUET, M. Bernard ANDREZ, Mme Henriette PROST-TOURNIER, Mme Patricia LIME VIEILLE, M. Guy BRUCHON.

Étaient absents : M. Salih KURT, Mme Josiane CHAUVIN, M. Bruno DIRAND, Mme Morgane OUDOT, Mme Gaëlle JOBERT, Mme Martine COLLETTE, M. Didier DUMONT, M. Dominique ROUX.

Secrétaire de séance : M. Bernard LAPOIRE

Procurations de vote

Mandant/Mandataire : S.KURT/M.PERRIN ; J.CHAUVIN/D.GUILLEUX ; B.DIRAND/P.BENOIT ; G.JOBERT/A. MARGUET ; M. COLLETTE/G. BRUCHON ; D. DUMONT/B. LAPOIRE.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE**Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune**

Rapporteur : Sylvie LE HIR

En application des articles L.211-3, L. 211-4 et R. 243-1 et suivants du code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté (CRC BFC) a décidé de procéder au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valdahon à compter de l'exercice 2020 jusqu'à l'exercice 2024.

Ce contrôle, qui s'est effectué sur pièces et sur place, s'est déroulé du 25 octobre 2024 au 7 août 2025.

Conformément à la réglementation, ce rapport ci-annexé, a été inscrit à l'ordre du jour et présenté à la séance du Conseil Municipal du 18 septembre 2025. Il a donné lieu à un débat sans vote.

Le Maire,
Sylvie LE HIR





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VALDAHON

Département du Doubs (25)

Exercices 2020 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
I UNE GOUVERNANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE MAIS UNE RIGUEUR A AMELIORER.....	13
1.1 Un fonctionnement des instances de décision globalement conforme au droit 13	
1.2 Des obligations en matière d'information qui nécessitent un meilleur suivi 14	
1.2.1 En termes de publicité institutionnelle	14
1.2.2 En termes d'informations obligatoires du conseil municipal.....	15
1.2.2.1 Concernant les indemnités des élus.....	15
1.2.2.2 Concernant l'information sur les décisions du maire	16
1.3 Des relations partenariales de la commune entachées d'un manque de rigueur	16
1.3.1 Le transfert tardif de la gestion pleine et entière de la piscine des Portes du Haut Doubs à la communauté de communes des Portes du Haut-Doubs	16
1.3.2 Des relations avec le centre communal d'action sociale de Valdahon à clarifier.....	17
1.3.2.1 Une gestion administrative et technique du CCAS reposant entièrement sur les services de la commune au détriment de cette dernière	17
1.3.2.2 Une résidence autonomie dont la maintenance courante est supportée par la commune.....	17
1.3.3 Un partenariat avec l'association Familles Rurales qui n'est pas sans poser de sérieuses questions juridiques	18
1.3.3.1 La Fédération Départementale Familles Rurales, le premier bénéficiaire des subventions communales aux associations.....	18
1.3.3.2 Un partenariat qui place <i>de facto</i> la Fédération Départementale Familles Rurales dans une situation de gestionnaire d'un service public communal.....	19
1.3.4 La commande publique, une fonction souffrant d'un défaut majeur de maîtrise et de transparence	23
1.3.4.1 L'encadrement normatif et technique de la commande publique doit être renforcé 23	
1.3.4.2 Un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics à construire.....	24
1.3.4.3 Plusieurs irrégularités émaillant la procédure ayant conduit au choix du prestataire du marché de restauration périscolaire.....	24

2 UN PILOTAGE BUDGETAIRES QUI MONTRE SES LIMITES	28
2.1 Une situation financière saine mais un pilotage budgétaire qui doit s'améliorer.....	28
2.1.1 Charges et ressources de fonctionnement	28
2.1.1.1 Des charges de fonctionnement à un niveau inférieur à celui des communes de la strate mais en augmentation rapide.....	28
2.1.1.2 Des recettes de fonctionnement marquées par le dynamisme du produit fiscal et par le niveau élevé des dotations, tandis que les autres produits réels ont connu une forte progression, principalement du fait du niveau des reversements opérés par Familles Rurales.....	32
2.1.2 Des dépenses d'investissement largement couvertes par les ressources propres de la commune mais un pilotage de l'emprunt à renforcer	35
2.1.3 Les budgets annexes lotissements et les cessions foncières.....	37
2.1.3.1 Les budgets annexes lotissements et Bâtiments-Relais contribuent de manière positive au fonds de roulement de la commune.....	37
2.1.3.2 Les cessions foncières	38
3 LES RESSOURCES HUMAINES	40
3.1 Le pilotage des ressources humaines.....	40
3.1.1 Une dynamique d'amélioration des processus de gestion à poursuivre.....	40
3.1.2 Une information à disposition du conseil municipal insuffisante	42
3.2 La question des effectifs dominée par l'attractivité de la commune en tant qu'employeur.....	42
3.2.1 Un effectif modeste resté stable sur la période contrôlée.....	42
3.2.2 Le manque d'attractivité des postes offerts par la commune est un sujet dont cette dernière assure avoir pris la mesure.....	45
3.3 Le temps de travail, un domaine requérant un surcroît de rigueur.....	46
3.3.1 Un encadrement juridique obsolète.....	46
3.3.2 Un suivi des heures supplémentaires insuffisant.....	47
3.3.3 Le compte épargne temps, un cadre juridique à actualiser	48
3.4 Un régime indemnitaire problématique quant à sa déclinaison et son attractivité.....	48
3.5 Un absentéisme hors norme à interroger.....	50
ANNEXES.....	52
Annexe n° 1. Marchés publics formalisés attribués durant la période 2020-2024	53
Annexe n° 2. Modalités de financement des investissements.....	54
Annexe n° 3. Détail de la composition du fonds de roulement.....	55
Annexe n° 4. Evolution des effectifs permanents par catégorie en ETPT entre 2020 et 2024	56
Annexe n° 5. Evolution du RIFSEEP entre 2020 et 2024.....	57
Annexe n° 6. Discordances des données relatives à l'absentéisme.....	58
Annexe n° 7. Détail du retraitement des données sur l'absentéisme	59

SYNTHÈSE

Le présent rapport est le premier relatif aux comptes et à la gestion de la commune de Valdahon, conformément à l'article L 211-3 du code des juridictions financières.

Valdahon est une commune qui connaît un développement continu depuis 1905, année d'implantation, à son entrée ouest, du camp militaire du 13^{ème} régiment du Génie, véritable quartier de ville avec ses quelques 1 200 résidents à plein temps. Cette présence militaire est un facteur de dynamisme local au même titre que la desserte de la commune par une gare SNCF-MOBIGO. L'attractivité de Valdahon, qui se trouve à équidistance de Besançon et de la frontière suisse, se vérifie à travers une forte pression foncière résidentielle et une grande diversité de l'offre commerciale locale, avec un tissu d'entreprises commerciales, artisanales et industrielles d'une densité remarquable. L'accompagnement de ce dynamisme par une offre de services publics adaptée aux besoins de nouvelles populations est un enjeu pour les équipes et les finances communales.

Au sein de la communauté de communes des Portes du Haut Doubs dont elle accueille le siège administratif, la commune de Valdahon assure des fonctions de centralité, principalement dans les domaines des déplacements, des équipements scolaires et périscolaires et des équipements sportifs. Ces fonctions constituent une charge, qui trouvent leur traduction dans le pacte fiscal et financier et dans le soutien financier de l'Etat, notamment à travers le programme Petites Villes de Demain et la mobilisation du Fonds Vert.

Cette situation particulière requiert, de la part des équipes communales, un niveau d'expertise administrative et technique à la hauteur des enjeux financiers et de la complexité des sujets à traiter. Force est de constater, à cet égard, que des progrès importants doivent être accomplis pour garantir un niveau de sécurité juridique entièrement satisfaisant. Les questions du recrutement et de la formation doivent demeurer au centre des préoccupations de l'employeur qu'est la commune et, en toile de fond, celle de l'attractivité des métiers et des carrières de la fonction publique territoriale. Le renforcement de l'encadrement des équipes et la spécialisation de certains emplois administratifs, notamment dans le domaine des marchés publics ou du conseil juridique interne, s'avèrent de ce point de vue indispensables, des insuffisances en ces domaines découlant la plupart des omissions et irrégularités constatées par la chambre régionale des comptes en matière de publication obligatoire d'actes administratifs, de passation et de suivi des marchés publics, de suivi des situations administratives d'agents ou de pilotage budgétaire. En ce qui concerne plus particulièrement les marchés publics, les nombreux dysfonctionnements constatés sont sources de risques juridiques majeurs pour le fonctionnement quotidien de la commune mais surtout pour son exécutif.

Ces améliorations devraient pouvoir être réalisées sans dégrader une situation financière qui est globalement saine et solide. La section de fonctionnement aura permis, durant la période sous revue, de dégager des excédents permettant d'éviter un recours trop important à l'emprunt pour faire face aux besoins d'équipement de la commune. La période 2020-2024 est marquée, du côté des recettes, du sceau de la stabilité fiscale et se caractérise, du côté des dépenses, par un dynamisme très marqué des charges de gestion courante, tout particulièrement celles liées aux fournitures d'énergie. Combiné à des dépenses d'investissement dont la montée en charge a été très progressive et à un recours à l'emprunt mobilisé de manière précoce, cet excédent génère une trésorerie confortable, qui confère une assise assez solide aux finances communales.

Cependant, la mise en place d'un pilotage budgétaire sur le moyen terme (absence de plan pluriannuel d'investissement) et la fiabilisation des comptes (amortissement des immobilisations) doivent être des objectifs prioritaires pour une connaissance véritable des marges de manœuvre budgétaires, une optimisation des ressources communales et la préservation d'un bon niveau d'épargne. La commune devra également veiller à ne pas se surexposer à certains risques financiers qu'elle ne maîtrise pas, les engagements hors bilan connaissent une augmentation importante qu'il convient d'enrayer.

Il importe également que la commune joue pleinement son rôle dans les relations partenariales qu'elle noue avec ses partenaires en charge de la gestion du service public communal de la restauration scolaire, que ce soit en matière de surveillance des enfants fréquentant le restaurant scolaire et périscolaire ou pour la mise en paiement et la mise en recouvrement des frais de cantine. L'efficience rejoint le respect du droit dans ce domaine comme dans celui du choix de la procédure avec négociation pour l'attribution du marché de restauration scolaire. L'examen de la mise en œuvre de ce marché révèle une absence de contrôle effectif sur la provenance des denrées transformées dans la cuisine centrale, alors que l'approvisionnement local est une des obligations à la charge de l'attributaire du marché.

Les ressources humaines doivent être pilotées de manière plus anticipatrice, stratégique et sécurisée que ce soit en matière de temps de travail, d'heures supplémentaires et de régime indemnitaire. L'enjeu est celui de la régularité (certains textes nationaux ne sont pas appliqués ou alors de manière erronée faute de veille juridique interne) mais aussi celui de l'attractivité. Valdahon doit relever le défi du renforcement de la technicité de ses équipes administratives et techniques, ce qui devra passer par des recrutements ciblés, des actions de formation plus nombreuses et adaptées, dans un contexte plus que jamais marqué par la concurrence entre employeurs, qu'ils soient français ou étrangers (la frontière helvétique est toute proche).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Se mettre, sans délai, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT en matière de mise en ligne obligatoire des informations budgétaires

Recommandation n° 2. Mettre fin sans délai à la surveillance des enfants fréquentant la cantine scolaire par des salariés de la Fédération Départementale Familles Rurales durant le temps de restauration

Recommandation n° 3. Mettre fin sans délai au système de la refacturation et réinternaliser au budget de la commune les recettes tirées de l'achat par les parents des repas destinés aux enfants fréquentant la cantine.

Recommandation n° 4. Mettre en place un système d'information permettant de computer les seuils par famille homogène de prestations.

Recommandation n° 5. Respecter les règles de la commande publique, notamment par une mise en concurrence effective, par la justification des choix de la commission d'appel d'offres, par le choix de procédure de passation adapté et enfin par la validation par l'assemblée délibérante de l'attribution du marché

Recommandation n° 6. Motiver de manière circonstanciée les décisions de vendre les propriétés communales, quand le prix de cession s'écarte de l'évaluation et de la marge d'appréciation figurant dans l'avis du service des domaines

Recommandation n° 7. : Fiabiliser la gestion des heures supplémentaires.

Recommandation n° 8. Réaliser un diagnostic et adopter un plan d'actions visant à prévenir l'absentéisme.

INTRODUCTION

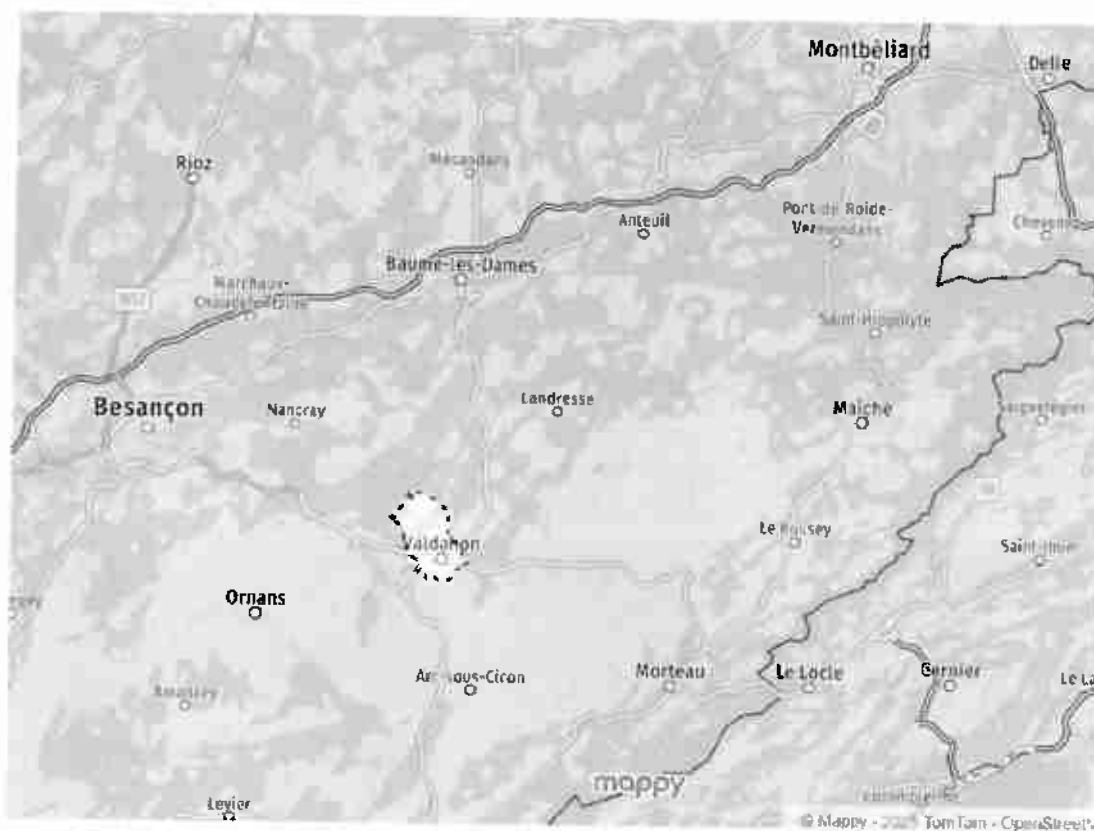
Présentation de la commune

Valdahon est le chef-lieu du canton éponyme et la ville centre de la communauté de communes des Portes du Haut-Doubs (CCPHD, 47 communes, 27 800 habitants), dans le département du Doubs.

Cette commune à la démographie dynamique (5 832 habitants au 1^{er} janvier 2024, en accroissement de 0,7% par an sur la période 2015-2024) se trouve à équidistance (environ 30 kilomètres) de Besançon à l'ouest et de la frontière suisse (Le Locle à l'est). Elle accueille depuis 1905 le 13^{ème} Régiment du Génie où résident ou travaillent environ 1 200 soldats et personnels civils de l'armée de terre, dont une partie importante vit à l'année sur site. Elle jouit également d'un tissu de PME-PMI assez dense¹ dominé par l'entreprise SIS. Fondée en 1998 par regroupement de trois sociétés du secteur du luxe (Supercuir, IWD et Softline Box), la société SIS y détient une usine spécialisée dans le développement, l'industrialisation et la production d'articles de maroquinerie, gainerie et bracelets pour montres. 400 salariés travaillent sur le site valdahonnais, qui est aussi le siège social de la firme. SIS est un sous-traitant de poids de l'industrie horlogère helvétique toute proche. La commune dispose de deux zones d'activités – « Les Banardes » et « En Pougie » dont la gestion est assurée par la communauté de communes, ainsi que quatre zones commerciales.

Valdahon est desservie par MOBIGO, sur la ligne Besançon-Viotte-Le Locle-Col-des-Roches également appelée « Ligne des Horlogers » en cours de rénovation (6 aller-retours quotidiens Valdahon-Besançon), la petite gare de la commune dispose encore d'un guichet physique.

¹ 874 entreprises avaient un établissement à Valdahon au 1^{er} janvier 2024 (source : Portail de la Publicité Légale des Entreprises).

Carte n° 1 : Plan de situation de Valdahon

Source : site Mappy.

Tableau n° 1 : Evolution démographique de Valdahon 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Population	5 692	5 787	5 849	5 841	5 832
% évolution		1,7%	1,1%	-0,1%	-0,2%

Sources : INSEE

La ville possède deux écoles maternelles (l'école Lavoisier et l'école Monnet), qui totalisent environ 240 élèves et deux écoles élémentaires (Lavoisier et Saint-Exupéry) qui regroupent 390 élèves. Elle accueille également un collège public de 690 élèves.

En matière d'équipements sportifs, Valdahon dispose d'un gymnase, d'un terrain de foot engazonné, d'un terrain mixte multisports (foot/rugby) en gazon synthétique, d'un terrain de basket, d'un terrain de pétanque et d'un boulodrome couvert, de deux courts de tennis, d'un terrain d'entraînement de rugby et d'un anneau de vitesse avec terrain de basket. Equipement transféré à la communauté de communes des Portes du Haut-Doubs, la piscine de Valdahon, équipée d'un toit ouvrant, propose un grand bassin de 25 mètres dédié à la pratique de la natation ainsi qu'un bassin d'agrément circulaire pour les petits et un espace détente.

Valdahon est labellisée Petite Ville de Demain depuis avril 2021 et bénéficie, à ce titre d'un accompagnement financier de l'Etat pour la réalisation d'investissements de centralité

dans le cadre d'une opération de revitalisation territoriale (ORT) : des aménagements d'espaces publics, une réhabilitation énergétique d'équipements scolaires et la réalisation d'une salle polyvalente dans l'enveloppe bâtie d'un ancien commerce de grande surface. Par ailleurs, la commune accueillera, en novembre 2025, la construction d'une plateforme de services du grand âge, regroupant un EHPAD de 70 places et une résidence autonomie de 30 places, portée par la Fondation Partage et Vie et le promoteur immobilier AXENTIA.

Le camp du 13^{ème} Régiment du Génie, inauguré en 1907, est implanté à l'entrée nord-ouest de la commune. Il recouvre une superficie de 350 hectares (14% de la superficie totale de la commune) et accueille plus de 70 bâtiments, casernements, bureaux, ateliers, hangars et autres arsenaux. En moyenne, 1 250 personnes (13^{ème} Régiment du Génie, base de soutien, service de santé, centre de formation initiales) vivent dans l'enceinte du camp. 12% de cet effectif est féminin. Environ 60 enfants sont scolarisés chaque année sur Valdahon, de la maternelle au collège.

Carte n° 2 : Plan de Ville



Source : commune de Valdahon

Au plan socio-démographique, la commune de Valdahon comptait, au 31 décembre 2023, 2 937 foyers fiscaux. Leur revenu fiscal moyen était de 27 923 €, une valeur inférieure à celle de la moyenne départementale (29 948 €) et nationale de la strate (29 351 €), mais supérieure à la moyenne régionale (25 543€). La part des foyers non imposés au titre de l'impôt sur le revenu était de 52,1%, contre 55,7% pour la moyenne de la strate départementale, 59% pour la moyenne régionale et 56,3% pour la moyenne nationale de la strate.

A la date du 31 décembre 2023, Valdahon dénombrait 2 411 logements dont 5% de résidences secondaires. 11% des logements étaient vacants, contre 19% pour la moyenne régionale de la strate et 18% pour la moyenne nationale.

Du fait de la proximité avec la Suisse et d'une relative pénurie de terrains à bâtir, le foncier local est cher. Au 1^{er} janvier 2024, le prix moyen du m² était de 2 316 € pour les appartements (à titre d'exemple, il était de 2 229 € à Besançon) et 2 131 € pour les maisons (2 432 € à Besançon). Cependant, un certain tassement des prix s'observe depuis le point haut atteint en 2017 pour les logements en collectifs (il avait atteint 2 678 €/m²), tandis que le logement individuel a continué de s'apprécier. La commune a développé une offre foncière pour l'habitation à travers plusieurs lotissements communaux aujourd'hui clôturés ou en passe de l'être.

Pour Valdahon, le PADD du PLUI en cours d'adoption fixe un objectif de construction de logements abordables (en locatif social, à loyer intermédiaire ou accession sociales à la propriété) de 20% d'ici à 2030. Il est précisé que la commune de Valdahon n'est pas soumise à l'article 55 de la loi SRU (2000) imposants d'atteindre un quota de logements sociaux².

La commune dispose d'un linéaire de voirie important. Sur les 45,157 km qu'elle totalise, la voirie communale compte pour 43,388 km et la voirie départementale pour 1,769 km. La ville est traversée de part en part par la RD 50 et par la RD 461, deux axes très circulants. D'après des comptages réalisés en 2021 et 2023, le premier axe enregistre un trafic automobile journalier de 8 260 véhicules et le second un trafic de 26 313 véhicules/jour. Cette fréquentation, essentiellement liée à une fonction de transit, constitue un facteur important de nuisances et de risques pour la sécurité des personnes.

Enfin, la commune porte, au sein d'une maison des services labellisée France Services regroupant différents « guichets » de service public (CMS du Doubs, CAF, CARSAT, CPAM, MSA, CCAS, OPHLM du Doubs, conciliateur de justice, défenseur des droits, permanence des impôts). Cette maison héberge également la police municipale de Valdahon.

Procédure

La municipalité de Valdahon est dirigée par Sylvie LE HIR, maire élue en 2020 et une équipe de 7 adjoint-e-s et 1 conseiller délégué. Le précédent Maire, Gérard LIMAT, a occupé les fonctions de premier magistrat municipal, aux côtés de ses 8 adjoint-e-s, entre 2014 et 2020.

Le contrôle organique de la commune de Valdahon est inscrit au programme 2024 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté pour les exercices 2020 et suivants. Il s'agit du premier contrôle assuré par la chambre sur cette collectivité. Il a été ouvert par lettre d'ouverture du 25 octobre 2024 auprès de la maire en fonction, Mme Sophie LE HIR et par courrier du même jour auprès du maire précédent, M. Gérard LIMAT.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 26 mars 2025 avec l'ordonnateur en fonction ainsi qu'avec le maire précédent en fonction durant la période 2014-2020.

² La loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 dans l'unité urbaine de Paris) situées dans des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de réaliser 20 ou 25% de logements sociaux.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 15 avril 2025, a été notifié le 7 mai 2025 à l'ordonnateur en fonctions, des extraits de rapport ont été également notifiés à différents tiers mis en cause les 7 et 9 mai. La commune de Valdahon a apporté une réponse aux observations enregistrée au greffe le 4 juin 2025. Celles de la communauté de commune des Portes du Haut-Doubs, du précédent ordonnateur et du directeur de la fédération régionale familles rurales Bourgogne-Franche-Comté ont été reçues à la chambre le 6 juin 2025. La chambre a arrêté, au cours de sa séance du 19 juin 2025, les observations définitives, présentées ci-après.

1 UNE GOUVERNANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE MAIS UNE RIGUEUR A AMELIORER

1.1 Un fonctionnement des instances de décision globalement conforme au droit

Sous la mandature 2020-2026, le conseil municipal comprend 25 conseillers municipaux, dont 21 issus de la majorité. La gouvernance est organisée autour de 7 adjoints, contre 8 lors du précédent mandat, d'un conseiller municipal délégué et de 16 conseillers sans délégation. Il comporte 4 élus d'opposition.

De 2020 à ce jour (15 novembre 2024), le conseil municipal s'est réuni dix fois par an en moyenne, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT, et au-delà de la fréquence trimestrielle minimale.

Le fonctionnement du conseil municipal est régi par un règlement intérieur adopté le 25 juin 2020. Ce document prévoit l'existence de 7 commissions thématiques, lorsque la précédente équipe municipale en animait 8 : Urbanisme et affaires foncières, Voirie et réseaux divers, Forêt, Finances et économique, Patrimoine, Affaires scolaires et Environnement.

Par ailleurs, avant comme après mars 2020, le maire et ses adjoints se réunissent en bureau municipal une fois par semaine, le mardi en soirée, afin de débattre des affaires de la commune. La direction générale des services n'y est pas conviée. Il n'est pas fait compte rendu des échanges et des décisions prises à l'issue des réunions. Les consignes données aux services sont communiquées oralement par le maire à la DGS qui en fait par à ses équipes.

Les projets de délibérations appelés à être discutés en conseil municipal sont examinés en commission. Chaque commission est présidée par un adjoint thématique. Ici, encore, il n'est pas fait de compte-rendu des débats et des positions exprimées par les élus. La commune est donc invitée établir des procès-verbaux de ces séances.

Non prévues par le règlement intérieur, des réunions de quartier, au nombre de 10³, ont été organisées à la demande du maire durant l'année 2024 dans le but d'échanger avec les habitants sur les projets en cours et sur différents sujets du quotidien, dans une logique descendante.

Le conseil municipal a une compétence générale de droit commun pour régler par ses délibérations les affaires de la commune. En vertu de l'article L. 2122-21 du CGCT, le maire exerce ses attributions sous le contrôle du conseil municipal et du représentant de l'État. Il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal. Ce dernier a néanmoins la possibilité de déléguer au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT. Concernant le mandat en cours et par délibération n° 2020/7 du 28 mai 2020, le conseil municipal a délégué au maire de Valdahon un large pouvoir de décision, puisque portant sur l'ensemble des 28 points listés par l'article précité.

Il a également fixé le périmètre de certaines délégations. Ainsi, par exemple, (...)

- « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres dont le montant n'excède pas 214 000 € HT, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont ouverts au budget (...) réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 300 000 €* ».

Les décisions prises par le maire dans le cadre de ces délégations ont été contrôlées par sondage sur les exercices 2023 et 2024 et plus particulièrement celles en lien avec gestion des domaines public et privé communaux et la passation de marchés de faibles montants. Ces décisions sont conformes au périmètre de la délégation.

Durant le mandat précédent, les délégations consenties au maire par le conseil municipal en vertu d'une délibération du 10 avril 2014 se présentait sous la forme d'une liste de 20 points. Certaines étaient libellées de manière très large, notamment celles faisant l'objet des points 3 et 20.

1.2 Des obligations en matière d'information qui nécessitent un meilleur suivi

1.2.1 En termes de publicité institutionnelle

Dans un but de simplification, l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 a supprimé le compte-rendu des séances du conseil municipal, considéré comme faisant double-emploi avec le procès-verbal. L'adoption du procès-verbal devient obligatoire et son contenu, ses modalités d'adoption, sa périodicité et sa publicité sont expressément encadrés par les dispositions de l'article L 2121-15 du CGCT. La dématérialisation devient désormais le mode de publicité de droit commun. La liste des délibérations doit être affichée et publiée sur le site internet de la commune lorsqu'il existe, dans un délai d'une semaine à compter de l'examen de ces délibérations par le conseil municipal (article L. 2121-25 du CGCT). Ces nouvelles règles de publicité des actes des collectivités n'ont pas été reprises à ce jour au sein du règlement intérieur qui n'a pas été mis à jour depuis l'origine.

Par ailleurs, aucune note de présentation budgétaire synthétique n'a été publiée sur le site internet de la commune durant toute la période sous revue, contrairement à ce qu'exige l'article L. 2313-1 du CGCT.

Recommandation n° 1. Se mettre, sans délai, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT en matière de mise en ligne obligatoire des informations budgétaires

1.2.2 En termes d'informations obligatoires du conseil municipal

1.2.2.1 Concernant les indemnités des élus

L'article L. 2123-24-1-1 du CGCT précise que « chaque année, 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 au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune ».

La commune a satisfait à cette obligation à trois reprises seulement, lors du conseil municipal des 25 juin 2020 après l'adoption du budget et lors de ceux des 13 janvier 2022 et 6 avril 2023, avant l'examen du budget. Aucune délibération n'a été prise, à ce titre en 2021 ni en 2024.

Le nombre d'adjoints au maire a été porté à 7 par délibération n°4 du 28 mai 2020 soit un nombre inférieur aux 8 adjoints autorisés pour la collectivité conformément à l'article L 2122-2 du CGCT.

Les taux des indemnités de fonctions des élus ont été arrêtés par le conseil municipal à un niveau inférieur au taux maximal, et les conseillers municipaux non délégués ne perçoivent pas d'indemnité. Ainsi, les indemnités perçues depuis 2020 représentent :

- 55 % de l'indice brut terminal de la fonction publique pour le maire ;
- 22% de l'indice brut terminal de la fonction publique pour les 7 adjoints ;
- 7 % de l'indice brut terminal de la fonction publique pour le conseiller municipal délégué.

Aucune indemnité n'est accordée aux conseillers municipaux sans délégation.

La Chambre observe qu'aucune communication en conseil municipal n'a été effectuée en 2021 et 2024 s'agissant des indemnités des élus.

1.2.2.2 Concernant l'information sur les décisions du maire

En contrepartie des délégations qui lui sont consenties, en vertu des dispositions de l'article L 2122-23 du CGCT, le maire doit rendre compte aux élus à chacune des réunions obligatoires, donc une fois par trimestre au minimum. Le règlement intérieur du conseil municipal fixe d'ailleurs le principe d'une information sur les décisions du maire à chacune des séances.

La chambre constate que la mise en ligne de ces décisions n'est pas effectuée avec la fréquence prescrite par l'article L. 2122-23 du CGCT. La chambre invite donc la commune à rendre compte de façon régulière et *a minima* trimestriellement des décisions prises par la maire dans l'exercice de la délégation qui lui a été consentie par le conseil municipal.

1.3 Des relations partenariales de la commune entachées d'un manque de rigueur

1.3.1 Le transfert tardif de la gestion pleine et entière de la piscine des Portes du Haut Doubs à la communauté de communes des Portes du Haut-Doubs

La chambre relève qu'il aura fallu près de 10 ans⁴, à la faveur d'une analyse juridique produite par l'ADAT à la demande du Maire de Valdahon⁵, d'une intervention de la Conseillère aux Décideurs Locaux et de celle du sous-préfet au cours de la procédure de dévolution d'un marché de travaux, procédure finalement déclarée sans suite), pour que soient tirées toutes les conséquences, au titre de sa compétence pour « la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs -piscine », du transfert à la communauté de communes de la gestion de la piscine de Valdahon opéré par une convention de mise à disposition du 25 octobre 2010⁶.

La Chambre relève que malgré la délibération du Conseil municipal 16 janvier 2020, trois années supplémentaires se sont écoulées durant lesquelles la mise au point du procès-verbal de transfert a fait de fréquents aller-retour entre la commune et la communauté de communes, de telle sorte que le document n'a pu être signé qu'en mai 2023. La piscine, ses différents équipements et dépendances sont sortis de l'inventaire communal en juin 2023⁷.

⁴ Convention de mise à disposition du 15 octobre 2010 et délibération du conseil municipal du 16 janvier 2020.

⁵ Courrier du Président de l'Agence Départementale d'Appui aux Territoires/ADIT du 18 juin 2019.

⁶ Cette convention de mise à disposition de la piscine du Valdahon était passée entre la commune et l'intercommunalité, alors dénommée *communauté de communes du Pays de Pierrefontaine-Vercel* en application d'une délibération du conseil communautaire de l'EPCI du 7 juillet 2010.

⁷ Compte administratif 2023.

1.3.2 Des relations avec le centre communal d'action sociale de Valdahon à clarifier

1.3.2.1 Une gestion administrative et technique du CCAS reposant entièrement sur les services de la commune au détriment de cette dernière

Approuvée par le conseil municipal dans sa délibération n°21.20 du 18 septembre 2021 mais jamais mise en œuvre, une convention de mutualisation entre la commune de Valdahon et le CCAS d'une durée de 3 ans à compter du 1^{er} octobre 2021 prévoyait, dans son article 2, la fourniture de prestations de la commune par le biais des services ressources humaines, commande publique, finances et paie, techniques et direction générale des services, ces prestations pouvant aux termes de l'article 3 de la convention, être réalisées en régie ou via les marchés publics de la commune. L'article 4 du document énonçait que « *les prestations apportées par les services de la commune au CCAS font l'objet d'une facturation mensuelle ou annuelle suivant la prestation fournie* ». La commune devait émettre, pour paiement par le CCAS, le titre de recette correspondant au montant des prestations valorisées sur la base des montants et modalités de valorisation figurant dans une annexe.

Faute pour les fiches de poste des personnels communaux mis *de facto* à disposition de faire mention de leur participation au fonctionnement du CCAS et du quantum de temps de travail consacré à cette dernière, la convention n'a jamais été mise en œuvre et la commune la juge caduque. Interrogés, les agents mis à disposition n'ont pas été en mesure d'évaluer leur charge de travail lié à la vie du CCAS de telle sorte qu'il n'est pas possible de chiffrer précisément la charge supportée pour le fonctionnement CCAS par le budget communal. L'absence de flux financier du budget du CCAS nuit à la transparence des comptes. Par ailleurs, cette situation n'est pas sans exposer la commune à des risques juridiques en cas de dommages subis par les agents mis à disposition à l'occasion des missions qu'ils effectuent pour le compte du CCAS. La commune est donc invitée à mettre en place et à rendre effective une convention de mutualisation.

1.3.2.2 Une résidence autonomie dont la maintenance courante est supportée par la commune.

Construite en 1979, la résidence autonomie Denise Viennet, louée par le CCAS (ex-Bureau d'aide sociale) de Valdahon à l'OPHLM Habitat 25 en vertu d'une convention de mise à disposition du 15 août 1979 toujours en vigueur, comprend 34 studios. 7 salariés du CCAS (coordinatrice, animatrice, agents polyvalents, agents d'entretien et assistante administrative) sont au service des résidents. Afin de lui permettre de faire face à ses dépenses de personnel et au fonctionnement de la résidence, la commune alloue chaque année au CCAS une subvention annuelle⁸. Cette subvention couvre les impôt et taxes liés à l'immeuble, ainsi que les travaux de grosse réparation qui sont mandatés et payés par le CCAS. En revanche, les personnels communaux assurent, le plus souvent en régie, des interventions techniques (menuiserie, peinture, électricité, plomberie, entretien d'espaces verts etc.). Leur liste figure en annexe de la convention de mutualisation approuvée par délibération du conseil municipal du

⁸ De 125 000 € par an en 2020 et 2021, de 100 000 € en 2022 et de 120 000 € en 2023.

18 septembre 2021 précitée. Pour l'année 2024, ces interventions, hors frais de personnel, se sont élevés à 6 800 €, un montant peu élevé mais qui ne tient pas compte des dépenses de main d'œuvre lorsqu'elles sont faites en régie, ni des dépenses en déplacement. Il importe que, dans le cadre de la future convention organisant la mise à disposition des personnels communaux, un montant prévisionnel de travaux d'entretien courant soit mis en place et englobé dans la subvention communale, afin d'assurer notamment une transparence totale sur les relations financières entre les deux organismes.

1.3.3 Un partenariat avec l'association Familles Rurales qui n'est pas sans poser de sérieuses questions juridiques

1.3.3.1 La Fédération Départementale Familles Rurales, le premier bénéficiaire des subventions communales aux associations

La Fédération Départementale Familles Rurales du Doubs (FDFR), association de la loi de 1901, assure depuis 1991 (sous la dénomination Association Familles Rurales du Dahon), la gestion de la halte-garderie « Trottinette » et les accueils collectifs de mineurs sur le territoire de la commune de Valdahon, dans le cadre de conventions partenariales triennales avec la commune et la Caisse d'Allocations Familiales du Doubs. Elle jouit d'un soutien financier fort de la commune de Valdahon puisque la subvention de fonctionnement reçue de cette dernière, dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour la gestion de l'accueil de loisirs et de la structure multi-accueil « Trottinette » de Valdahon⁹ a oscillé, suivant l'année, entre 86,4% et 93% du total des subventions versées par la commune aux associations. La FDFR reçoit également des financements de la CAF du Doubs, de la MSA, du Conseil départemental du Doubs et de la Région Bourgogne-Franche-Comté. Le modèle subventionnel est justifié, tant du côté de la FDFR que du côté des services de la commune, par le fait que c'est l'association qui aurait mis en place les activités périscolaires (activités petite enfance, accueil de loisirs) à Valdahon, qui en aurait été dépourvue, au début des années 2000. A cet égard, la convention précise, dans son article 1^{er} : « *La convention a pour objet de définir et préciser les modalités techniques et financières de gestion et d'animation de la structure, du service ou de l'activité sur la commune de Valdahon à destination du public petite enfance, enfance et jeunesse. La Fédération Familles Rurales, dont l'objet et les missions sont de répondre aux besoins des familles en matière de garde des enfants s'engage, à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre ce projet* ». Pour l'exécution des missions qu'elle s'est donnée, la FDFR loue des locaux¹⁰ à la commune pour un montant global annuel de 82 267,52 €.

⁹ La dernière en date est celle signée le 12 mai 2021 prorogée par voie d'avenant jusqu'au 31 août 2025.

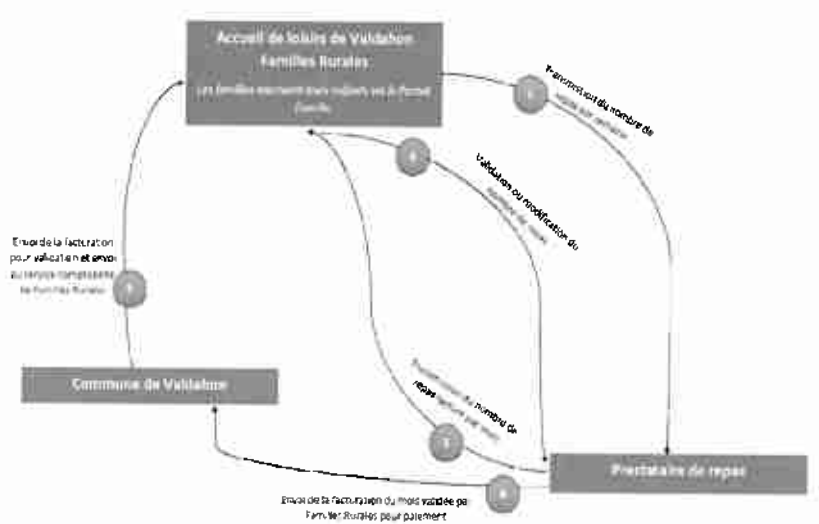
¹⁰ La SMA Trottinette 17, rue du stade, l'Accueil de Loisirs 1, rue Denise Viennet et l'Accueil de Loisirs périscolaire du groupe scolaire Lavoisier.

1.3.3.2 Un partenariat qui place *de facto* la Fédération Départementale Familles Rurales dans une situation de gestionnaire d'un service public communal

La convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens ne rend pas compte du rôle joué par la FDFR en matière de restauration scolaire et périscolaire, service public communal facultatif. Celle-ci en fait mention dans son article 3 à la « *gestion des repas* » sans plus de précision. Pour aller plus avant dans l'explicitation du rôle de FDFR, il convient de se référer à la délibération du Conseil municipal n° 07-77 publiée le 4 septembre 2007¹¹.

Le schéma ci-après rend compte du circuit de refacturation des repas achetés à la société CEZAM, titulaire du marché de restauration, par la commune.

**Schéma n° 1 : Circuit de commande et de refacturation des repas vendus aux familles par la
Fédération Départementale Familles Rurales**



Source : Commune de Voldahon

¹¹ Cette délibération énonce : « Monsieur le Maire expose au Conseil Municipal que, dans le cadre de l'ouverture du centre de restauration scolaire, il y a lieu de fixer le prix des repas, et de régler par la convention les relations entre la commune propriétaire, l'association Familles Rurales du Dahon, chargée de la gestion des activités périscolaires et le Foyer Logement de Valdahon¹⁷ qui fournit une partie du personnel chargé de l'exploitation de l'établissement ». Chaque mois, la commune facturera à l'Association Familles Rurales du Dahon, le coût du repas pour la commune qui se compose de :

1. *Prix de fabrication et de livraison des repas par le prestataire Château d'Uzel*¹¹ (ce prix s'établit au 1^{er} septembre 2007 à 2,99 € TTC/repas)

2. Coût des consommables ramené à un coût au repas calculé sur une moyenne de 70 repas jour soit : 0,80 € par repas
3. Les frais de personnel ramenés à un coût par repas calculé sur une moyenne de 70 repas par jour soit : 2,40€ par repas.

Chaque mois l'association Familles Rurales du Dahon facturera aux familles un coût de repas dont le montant est négocié avec la commune. Ce coût sera différent selon qu'il y a école ou pas et selon le nombre d'enfants composant la famille (tarif dégressif) ».

1° - Les parents inscrivent à la cantine leurs enfants sur le portail famille de la FDFR. Le tarif qui leur est appliqué est déterminé par une grille qui fait varier le prix des repas en fonction de la tranche d'imposition du foyer fiscal. Ces prix sont négociés avec la commune.

2° - La FDFR transmet le nombre de repas désirés à CEZAM pour chaque semaine.

3° - CEZAM fait valider le nombre de repas à la commune. Sur cette base, le prestataire confectionne les repas en liaison chaude dans les locaux de la commune.

4° - Le nombre de repas effectivement réalisés par CEZAM sur un mois est facturé à la commune, après service fait établi par la FDFR. La commune paye CEZAM.

5° La commune refacture les repas payés à la FDFR par les familles. Les recettes tirées de la vente des repas aux familles figurent au compte 61 Services Extérieurs ligne « Sous-traitance repas » du compte de résultat de l'association.

Les titres de recettes émis à l'encontre la FDFR par la commune sont établis sur la base d'une tarification différente de celle appliquée par l'association aux familles. La tarification communale est fixée par délibération du conseil municipal, la dernière en date étant une délibération du 21 octobre 2024 qui fixe le tarif du repas à 6,08 € TTC (5,88 € TTC précédemment, en vertu d'une délibération du 23 septembre 2023). Ce tarif comprend la fourniture du repas (3,48 €), la mise à disposition des personnels communaux chargés du service des convives et du nettoyage des locaux (2,08 € pour 5 agents dont le salaire chargé en 2024 s'est élevé à 155 725 €¹²), les consommables (0,42 €) et le pain (0,10 €). Il convient de noter, au passage, que la part « personnels communaux » du tarif n'a pas connu d'augmentation en valeur depuis le 1er janvier 2015. Le coût total supporté par le budget communal a été évalué à 8,48 € TTC en moyenne par repas en octobre 2024, ce qui signifie que 2,40 € restent à la charge de la commune pour l'achat de chaque repas.

L'intérêt, pour la commune, d'une refacturation à un tiers de repas commandés à un fournisseur choisi par marché peut résider dans le fait que l'association fait son affaire du recouvrement du prix des repas auprès des familles et des éventuels impayés qui en découlent. Pour le reste, la plus-value en termes de service rendu aux usagers paraît moins évidente (ce sont les personnels communaux qui assurent le service en salle et le nettoyage), voire juridiquement très contestable (notamment en termes d'efficacité du fait de la multiplicité des acteurs, notamment en matière de contrôle). De plus, la surveillance de la cantine est assurée par des personnels de l'Association. Or, il ressort d'un avis rendu le 7 octobre 1986 par le Conseil d'Etat que *« les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment des élèves »*. La surveillance des élèves ne peut donc être

¹² Chiffre communiqué par la commune de Valdahon. Il s'agit d'un responsable de restaurant, de deux agents de restauration, d'un adjoint technique et d'un agent polyvalent.

confiée qu'à des personnels communaux ou à des enseignants agissant pour le compte de la commune.

Recommandation n° 2. Mettre fin sans délai à la surveillance des enfants fréquentant la cantine scolaire par des salariés de la Fédération Départementale Familles Rurales durant le temps de restauration

La convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre la commune et la FDFR prévoit expressément la possibilité, pour l'association, de réaliser un bénéfice sur la vente des repas, ce bénéfice étant la contrepartie d'un risque d'exploitation. L'article 5 de la convention indique en effet :

« Au terme de l'année de réalisation, le résultat d'exploitation du service peut être équilibré, excédentaire ou déficitaire. La subvention constituant une compensation d'obligation de service public au sens du droit européen, aucune surcompensation n'est possible au-delà d'un bénéfice raisonnable. Le financement public ne peut excéder les coûts liés à la mise en œuvre du projet.

Selon un principe de performance économique, la Fédération pourra donc réaliser un excédent de gestion raisonnable (annexe 2, circulaire Valls).

En cas d'excédent, une négociation entre la Fédération et la commune permettra de définir en tenant compte du contexte :

- Le pourcentage que la Fédération conservera en report à nouveau pour faire face aux risques de gestion et notamment de gestion du personnel. Dans ce cadre-là, la Fédération gardera un minimum de 2% des charges de personnel de l'exercice concerné ;
- Le pourcentage qu'il investit dans des équipements techniques et pédagogiques ;
- Le montant qui sera restitué sous forme d'une « reprise sur résultat ;
- L'excédent sera provisionné pour renforcer ses fonds propres et anticiper les retards de paiement ou le risque économique, sans affecter la demande de subvention de l'année suivante ».

Le tableau n°2 ci-après opère le rapprochement, d'après les données des comptes de résultat de 2020 à 2023, entre les montants facturés aux familles et les dépenses de repas achetés auprès de la commune. Le document indique une identité parfaite entre les recettes perçues sur les parents et les dépenses payées à la commune s'agissant de la restauration, la différence étant

constituée par les frais de surveillance de repas. Cependant, la facturation des parents peut donner lieu à des impayés, constitutifs d'un risque d'exploitation.

Tableau n° 2 : Rapprochement entre achat de repas auprès de la commune et facturation des familles

Rapprochement entre commande repas et facturation familles 2020-2021-2022-2023									
2023	Montant facturé par la commune	Tarif 2023	Nb repas facturés par la commune	2023	Nb présence sur temps du mal logicié (absence facturé)	Montant facturé aux familles repas + garde	montant facturé repas	montant facturé temps de garde	
VALDAUT	4 940 50 €	5,48 €	856 31	VALDAUT	10 210 31 €	4 840 50 €	5 188 65 €		
VALDOP	225 049 04 €	5,48 €	41107 96	VALDOP	379 611 60 €	225 049 04 €	234 272 14 €		
VALDET	11 044 00 €	5,48 €	2019 36	VALDET	20 221 20 €	11 044 00 €	23 734 30 €		
VALDOPV	1 566 00 €	5,48 €	340 51	VALDOPV	10 640 76 €	1 566 00 €	8 205 76 €		
VALDOPH	8 732 22 €	5,48 €	1575 55	VALDOPH	1 710 11 €	8 732 22 €	2 240 96 €		
VALDAU				VALDAU	1 710 11 €		5 731 46 €		
Facturation Famille Commune	249 690 24 €	5,48 €	45562 09	VALDAU	1 854 53 €	249 690 24 €	144 174 28 €		
2022	Montant facturé par la commune	Tarif 2022	Nb repas facturés par la commune	2022	Nb présence sur temps du mal logicié (absence facturé)	Montant facturé aux familles repas + garde	montant facturé repas	montant facturé temps de garde	
VALDAUT	6 104 72 €	5,48 €	1114 30	VALDAUT	6 439 34 €	6 104 72 €	381 62 €		
VALDOP	181 812 43 €	5,48 €	33155 47	VALDOP	315 878 21 €	181 812 43 €	121 745 73 €		
VALDET	21 579 56 €	5,48 €	3932 33	VALDET	27 349 78 €	21 579 56 €	16 374 19 €		
VALDOPV	1 730 71 €	5,48 €	312 37	VALDOPV	8 674 04 €	1 730 71 €	8 967 33 €		
VALDOPH	2 518 32 €	5,48 €	459 00	VALDOPH	6 512 32 €	2 518 32 €	3 586 20 €		
VALDAU				VALDAU	3 905 61 €		3 905 61 €		
Facturation Commune	219 448 94 €	5,48 €	39431 17	VALDAU	369 263 75 €		152 113 76 €		
2021	Montant facturé par la commune	Tarif 2021	Nb repas facturés par la commune	2021	Nb présence sur temps du mal logicié (absence facturé)	Montant facturé aux familles repas + garde	montant facturé repas	montant facturé temps de garde	
VALDAUT	5 511 50 €	5,48 €	1004 30	VALDAUT	5 293 29 €	5 511 50 €	5 188 65 €		
VALDOP	189 164 45 €	5,48 €	34341 15	VALDOP	272 878 08 €	189 164 45 €	107 772 84 €		
VALDET	21 579 56 €	5,48 €	3932 33	VALDET	22 000 79 €	21 579 56 €	16 374 19 €		
VALDOPV	1 730 71 €	5,48 €	312 37	VALDOPV	7 120 43 €	1 730 71 €	8 967 33 €		
VALDOPH	2 518 32 €	5,48 €	459 00	VALDOPH	3 905 61 €	2 518 32 €	3 586 20 €		
VALDAU				VALDAU	2 518 32 €		3 586 20 €		
Facturation commune	182 211 22 €	5,48 €	33681 00	VALDAU	318 904 38 €		152 113 76 €		
2020	Montant facturé par la commune	Tarif 2020	Nb repas facturés par la commune	2020	Nb présence sur temps du mal logicié (absence facturé)	Montant facturé aux familles repas + garde	montant facturé repas	montant facturé temps de garde	
VALDAUT	0 €	5,48 €	0 00	VALDAUT	0 €	0 €	0 €		
VALDOP	112 277 54 €	5,48 €	20487 70	VALDOP	182 878 08 €	112 277 54 €	79 642 35 €		
VALDET	7 266 00 €	5,48 €	1326 00	VALDET	19 142 18 €	7 266 00 €	11 075 70 €		
VALDOPV	1 857 72 €	5,48 €	339 00	VALDOPV	5 430 97 €	1 857 72 €	8 530 21 €		
VALDOPH	0 €	5,48 €	0 00	VALDOPH	0 €	0 €	0 €		
VALDAU				VALDAU	2 018 33 €	0 €	2 018 33 €		
Facturation commune	120 551 76 €	5,48 €	21847 00	VALDAU	90 305 42 €	120 551 76 €	80 953 65 €		

Source : Familles Rurales

Le mécanisme de « tiers payant » mis en place pour les dépenses de restauration à travers le système de refacturation des repas servis aux enfants n'est ni transparent ni efficient. Il est inutilement complexe et aboutit à soustraire au contrôle du comptable public les titres émis à l'encontre des usagers, seuls les titres émis mensuellement à l'encontre de l'association FDFR (refacturations) étant connus de lui. Par ailleurs, la commune de Valdahon ne connaît pas les recettes réellement perçues par l'association auprès des parents au titre des repas, mais uniquement les repas facturés correspondant au nombre de repas fournis. La charge financière des impayés, que l'association décrit comme marginaux, est sans doute intégrée dans la tarification appliquée par la Fédération Départementale Familles Rurales, sans qu'il soit possible d'en appréhender le niveau exact.

Si aux yeux de la commune il présente l'avantage de limiter les risques d'impayés, ce système de refacturation à l'association constitue un démembrement du service public

communal de la restauration scolaire. La commune doit y mettre fin de façon immédiate car contraire aux règles de la comptabilité publique et pouvant donc contrevenir à l'ordre public financier.

Recommandation n° 3. Mettre fin sans délai au système de la refacturation et réinternaliser au budget de la commune les recettes tirées de l'achat par les parents des repas destinés aux enfants fréquentant la cantine.

1.3.4 La commande publique, une fonction souffrant d'un défaut majeur de maîtrise et de transparence

1.3.4.1 L'encadrement normatif et technique de la commande publique doit être renforcé

- Un règlement intérieur de la commande publique obsolète et lacunaire :

Un règlement intérieur de la commande publique a vocation à définir les règles de passation des marchés et accords-cadres passés en procédure adaptée et à préciser le fonctionnement de la commission d'appel d'offres. En effet, si les procédures formalisées sont décrites strictement par le code de la commande publique, les procédures adaptées sont moins encadrées par le législateur et laissées à la libre appréciation des acheteurs publics dans le respect des grands principes de la commande publique. Quant à la commission d'appel d'offres, c'est le code général des collectivités territoriales qui en définit les règles de base, le règlement intérieur de la commande publique pouvant en préciser la portée.

Ce document doit être pensé et utilisé comme un outil destiné à aider ses utilisateurs à appliquer exactement le droit et à optimiser l'achat public. A cet égard, la commune devra faire de sa mise à jour un chantier prioritaire, le règlement intérieur en vigueur étant très ancien ¹³ et adossé à des règles nationales qui, pour certaines, ont été abrogées. En outre, des sujets essentiels tels que les mesures de publicité obligatoires ou le fonctionnement de la commission d'appels d'offres n'y sont pas traités.

Assez naturellement, les marchés à procédure adaptée sont majoritaires parmi les marchés ayant fait l'objet d'un appel public à concurrence publié. Les appels d'offres et accords-cadres se rattachent à des commandes d'une durée moyenne de 4 ans et d'un montant global généralement supérieur au seuil des marchés formalisés.¹⁴

- Une organisation de la commande publique peu sécurisée :

La commune de Valdahon ne dispose pas de cellule marchés publics, la détermination de la procédure d'achat et la mise au point des dossiers de consultation incombant à un duo formé par le responsable des services techniques et par la directrice générale des services. Pour les marchés dont les montants sont inférieurs au seuil de publicité, la demande d'achat est

¹³ Adopté par délibération n°11-62 du 26 mai 2011.

¹⁴ Annexe n°1, liste des marchés concernés.

revêtue de la signature du responsable du service dont elle émane, accompagnée de trois devis. Le bon de commande élaboré par le service finance (après vérification de la disponibilité des crédits et de la correcte imputation budgétaire) est soumis à la signature du maire ou de la directrice générale des services, en fonction de son montant. Après réception de la facture, le service responsable de l'achat vérifie le service fait, pour la mise en paiement *via* l'émission d'un mandat édité par le service financier et signé par l'ordonnateur.

La commune reconnaît qu'elle ne s'est pas dotée d'outil permettant de computer les montants commandés par famille de prestations. Un tel outil, indispensable au respect des seuils déterminant la mise en œuvre des procédures de publicité et de mise en concurrence, devrait faire l'objet d'une commande lors de la prochaine mandature, à la faveur d'une réorganisation de la commande publique. Cette réorganisation devrait interroger également la pratique des enveloppes de crédits réservés par service pour un pilotage optimisé de la dépense.

Recommandation n° 4. Mettre en place un système d'information permettant de computer les seuils par famille homogène de prestations.

1.3.4.2 Un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics à construire

Depuis la promulgation du décret n°2016-360 relatif aux marchés publics, les obligations liées à l'ex-article 133 du Code des marchés publics (obligation pour l'ordonnateur de communiquer au Conseil municipal, lors du premier trimestre de chaque année, la liste des marchés publics conclus par la commune durant l'exercice précédent) ne valent que pour les marchés conclus avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Pour tout marché notifié ultérieurement, l'acheteur public doit offrir un accès libre direct et complet aux données essentielles des marchés publics, sur son profil acheteur, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Les seules données accessibles via le site internet ont été celles du règlement de la consultation en vue de l'attribution d'un marché tendant à la fourniture et le déploiement de caméras de vidéoprotection, marché attribué depuis près d'un an.

La commune est invitée à actualiser la mise en ligne des marchés attribués de plus de 40 000 €.

1.3.4.3 Plusieurs irrégularités émaillant la procédure ayant conduit au choix du prestataire du marché de restauration périscolaire

De 2015 à juillet 2024, la commune de Valdahon a fait l'acquisition auprès de la société ESTREDIA, entreprise de COMPASS Group, de repas produits dans une cuisine centrale et acheminés en liaison froide jusqu'aux lieux de leur réchauffage et de leur distribution. Ce marché de restauration était un accord-cadre à bons de commande avec un minimum fixé à 80 000 € HT par an avec un maximum fixé à 110 000 € HT par an.

La chambre relève que la procédure de passation choisie – le marché à procédure adaptée au lieu d'un marché à procédure formalisée – était irrégulière, eu égard au montant de la commande.

La commune estimant que la qualité des repas livré par ESTREDIA n'était pas considérée comme satisfaisante par les écoliers, elle a opté pour une restauration en liaison chaude, autrement dit la confection sur place, dans les locaux du site périscolaire Viennet de repas élaborés à partir de produits locaux, et, pour le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, pour la procédure de la négociation de l'article R. 2124-3 du Code de la commande publique. Dans l'attente de la conclusion et de la mise en œuvre du futur marché, un avenant de prorogation d'une durée d'un an a été signé avec la société ESTREDIA le 4 mai 2023 avec effet jusqu'au 24 juillet 2024.

Force est de constater que le projet d'avenant n'a pas été soumis pour avis à la Commission d'appel d'offres conformément à l'article L. 1414-4 du CGCT, alors même que cet avenant de prorogation devait entraîner une augmentation du montant global du marché supérieur à 5%. En revanche, la négociation et la signature de l'avenant entraient bien dans le champ des délégations confiées au maire par le conseil municipal, de telle sorte que ce dernier n'avait pas à approuver la prorogation du marché.

Plus sérieuse est l'irrégularité tirée de l'absence de délibération du conseil municipal pour le lancement de la consultation en vue du choix du futur prestataire. S'agissant d'un accord-cadre de fournitures, d'un montant de 737 440 € sur 4 ans¹⁵, il n'appartenait pas au maire, cette fois, d'engager seule la procédure de dévolution du marché.

Le compte rendu du bureau municipal du 16 mai 2023, dans lequel l'ordonnateur indique que la procédure choisie pour l'attribution du futur marché de restauration en liaison chaude est la procédure avec négociation ne saurait couvrir cette irrégularité. Ce compte-rendu, d'ailleurs, fait état de délais extrêmement courts pour le dépôt des candidatures (le 31 mai 2023 à 12H00, soit 13 jours ouvrables) alors même que le nombre espéré de réponses était très élevé (la commune envisageait de retenir au moins 5 candidats avec lesquels négocier).

Par délibération du 23 mai 2024, le Conseil municipal a décidé la conclusion d'un marché négocié d'une durée de 4 ans avec la société CEZAM pour la confection, dans les locaux du bâtiment périscolaire Viennet, de repas servis dans le restaurant du groupe scolaire Lavoisier. CEZAM était le seul candidat à remettre une offre.

L'ordonnateur justifie dans une note adressée à la chambre le recours à la procédure avec négociation.

Un premier constat s'impose : la procédure de désignation du titulaire du marché a été très longue (la date limite des candidatures était le 31 mai 2023 et celle de la réception des offres celle du 11 juillet 2023 alors que le marché a été attribué le 23 mai 2024, après la réunion de la commission d'appel d'offres le 21 mai 2024). Un tel délai pourrait se justifier en cas de pluralité de candidatures et d'offres et dans la mesure où la négociation porte sur des points nombreux et complexes. Or, en l'espèce, un seul candidat a remis une offre, a été admis à négocier et la procédure suivie était loin de présenter un haut degré de complexité.

Les arguments de fait et de droit développés par la commune pour justifier le recours à la procédure avec négociation de l'article R. 2124-3 du Code de la Commande Publique plutôt qu'à une autre procédure formalisée pour la dévolution du marché de restauration paraissent fragiles. Si l'on peut admettre que la fourniture de repas en liaison chaude passe par l'adaptation des locaux de production et par l'achat de matériels appropriés, il ne semble pas que le choix

¹⁵ Aux termes de l'acte d'engagement signé par CEZAM, cette dernière s'engage à produire 176 000 repas sur 4 ans pour un montant unitaire de 3,90 € TTC.

de la fabrication sur place, qui est d'ailleurs fait par de nombreuses communes, permette de déroger au principe de non négociation, étant donné le peu d'ampleur des adaptations nécessaires : le local de cuisine existait, le montant global estimé des travaux d'aménagement et de transformation était très inférieur au seuil des marchés formalisés et le montant des investissements mobiliers faible au regard de celui du marché.

En l'occurrence, les travaux pris en charge de la commune n'ont pas excédé 8 000€ TTC (électricité et plomberie), comme l'atteste la décision modificative n°9 adoptée par le conseil municipal le 12 septembre 2024 ¹⁶ et les achats mobiliers effectués par le candidat retenu se sont élevés, d'après les factures fournies, à 72 432,63 € TTC.

En outre, comme il a été dit précédemment, les moyens en personnel déployés par l'attributaire du marché se résument à une équipe de deux personnes dont le rôle est strictement limité à la préparation des repas, le service des convives et l'entretien des locaux reposant sur des personnels communaux.

A l'instar d'autres dossiers de marchés formalisés passés durant la période sous contrôle¹⁷, la rédaction du rapport d'analyse des offres par la commission d'appel d'offres révèle l'absence d'informations substantielles sur l'analyse effectuée par la CAO. Le règlement de consultation définit pourtant clairement les critères de jugement des offres émanant des candidats et, en particulier, les modalités de notation de leurs propositions techniques et financières. En l'espèce, le rapport d'analyse des offres se présente sous forme d'un document pro forma dépourvu d'éléments permettant de déterminer les points ayant été soumis à négociation. En outre, les critères de jugement de l'offre ne sont ni renseignés ni notés individuellement. Le document se borne à attribuer la note globale de 100/100 et à indiquer que « le candidat apporte totale satisfaction dans sa réponse après négociation ».

En l'absence d'écrits échangés entre le pouvoir adjudicateur et le candidat durant la phase de négociation, il paraît difficile d'affirmer que la procédure de la négociation, censée permettre au candidat de bonifier son offre qualitativement et quantitativement, a manqué sa cible dans le domaine du prix. Dans la lettre d'invitation à négocier datée du 22 juin 2023, Cezam s'était vu notifier un prix cible de 3,20 € TTC par repas fourni. C'est au prix de 3,90 € TTC avec un supplément de 0,29 € TTC par repas pour les investissements, soit 4,19 € TTC que le marché a été finalement attribué, soit le prix demandé par CEZAM dans son offre finale. Cet écart de près d'1 € TTC est censé permettre au prestataire d'amortir les investissements mis à sa charge. Il convient de rappeler que CEZAM a remis son offre de prix sur la base de 176 000 repas produits sur une durée de 4 ans.

Les nombreux dysfonctionnements constatés sont sources de risques juridiques majeurs résultant de la méconnaissance répétée des règles de la commande publique. Cette situation

¹⁶ La délibération ouvre des crédits supplémentaires dont le montant total est arrondi à 8500 € - le besoin réelle est chiffré à 7 661€ - et les prélève sur l'excédent du budget primitif.

¹⁷ Marchés de fourniture d'hydrocarbures et d'assurance, à titre d'exemples.

pourrait ne pas être sans effet sur le fonctionnement quotidien de la commune mais surtout expose l'exécutif à de graves risques juridiques.

Recommandation n° 5. Respecter les règles de la commande publique, notamment par une mise en concurrence effective, par la justification des choix de la commission d'appel d'offres, par le choix de procédure de passation adapté et enfin par la validation par l'assemblée délibérante de l'attribution du marché

• **La restauration scolaire et périscolaire et les circuits courts**

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) a rendu un rapport¹⁸ sur l'essor des circuits courts et, à cette occasion, proposé deux critères qui tentent de circonscrire la notion de circuit-court. Les produits de circuits-courts seraient ceux de vente directe ou avec un seul intermédiaire entre le producteur et le consommateur (« circuit-court ») et ceux provenant de distance raisonnable entre le lieu de production et celui de consommation (« proximité »), variable selon le lieu et les produits, d'une trentaine à une centaine de kilomètres.

Aujourd'hui, aucun label français ne certifie les produits locaux. La raison en est double. Un cahier des charges limitant la provenance de fournitures à une limite géographique porterait certainement atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination devant la commande publique. En outre, l'acquisition d'un label par le fournisseur pourrait être génératrice de coûts qui viendraient grever la rentabilité de sa structure et qui dissuaderaient les initiatives locales émergentes. De fait, sans label les produits locaux ne sont pas comptabilisés dans les ratios posés par la loi EGAlim.

Pour autant, CEZAM Restauration a édité à l'intention de ses clients et prospects une brochure ayant pour titre : « Je suis local et de saison ». Ce document indique, pour plusieurs produits (fruits et légumes, viandes, salaisons, laitages, fromages, pain) leur provenance locale, parfois bio (fruits et légumes). Le « local » s'entend essentiellement du Doubs et en tout état de cause de la Franche-Comté. CEZAM assure travailler avec plus de 85% de fournisseurs locaux depuis plus de 5 ans, en circuits courts pour éviter les centrales d'achat. CEZAM assure ne pas passer avec eux de contrats de fourniture, achetant les quantités nécessaires à la confection des repas en fonction des besoins exprimés par la commune (et la Fédération Départementale Familles Rurales).

Ce document a été inclus dans le dossier de candidature adressé par CEZAM au pouvoir adjudicateur.

L'exigence du bio et du signe de qualité est bien posée dans le CCTP du dossier de consultation, établi en avril 2023. Il est précisé, à l'article 2 du document (« Elaboration des menus »), que « le prestataire s'engagera à présenter les menus établis conformément aux réglementations en vigueur notamment : en effet, à compter du 1er janvier 2022¹⁹, les cantines ont l'obligation de servir 50% de produits durables et de qualité dont 20% issus de l'agriculture biologique, mesure prévue par la loi Egalim (2018) et complétée par la loi Climat et résilience (2021) ».

¹⁸ « Alimentation – Les circuits courts de proximité », ADEME, juin 2027.

¹⁹ Il s'agit d'une erreur de plume du rédacteur du document. L'obligation a pris effet le 1^{er} janvier 2024.

Parmi les points soumis à négociation dans la lettre d'invitation à négocier adressée par la commune de Valdahon à CEZAM le 22 juin 2023 figure la « qualité » qui recouvre trois notions : « type de produits, circuits courts, cuisinier ». CEZAM a remis un mémoire technique décrivant ses différentes sources d'approvisionnement locales et sa politique d'achat. Aucun document émanant de la commune n'indique si ces propositions ont été acceptées en l'état ou ont évolué à la demande du pouvoir adjudicateur. L'offre finale de CEZAM, qui se présente sous la forme d'un document powerpoint de 3 pages, comporte des engagements sur les quantités de repas à produire, le prix du repas et sur le niveau des investissements pris en charge par l'attributaire du marché mais ne précise pas comment ce dernier compte atteindre les taux de produits locaux et bio prescrits par la loi Egalim. Le rapport d'analyse des offres du 21 mai 2024 ne fait aucune mention de ce point.

L'article 10.1 du CCTP intitulé « Vérifications » prévoit que « les vérifications quantitatives et qualitatives simples seront effectuées au moment même de la livraison de la fourniture ou de l'exécution du service (examen sommaire) conformément aux articles 27 et 28.1 du CCAG-FCS ». Des entretiens avec le responsable de la restauration et du responsable des services techniques dont il relève, il est acté que la vérification de la provenance réelle des denrées livrées à la cuisine centrale pour préparation n'est faite ni d'après les bons de livraison (jamais réclamés à CEZAM) ni « à la sortie du camion ». Les services de la commune présument donc du respect du cahier des charges par le prestataire, sans lui réclamer de justificatifs. Ils promettent, pour l'avenir, d'exercer de manière plus active leur pouvoir de contrôle notamment par le biais de la production mensuelle d'un rapport statistique sur la provenance des denrées.

2 UN PILOTAGE BUDGETAIRES QUI MONTRE SES LIMITES

2.1 Une situation financière saine mais un pilotage budgétaire qui doit s'améliorer

2.1.1 Charges et ressources de fonctionnement

2.1.1.1 Des charges de fonctionnement à un niveau inférieur à celui des communes de la strate mais en augmentation rapide

La commune de Valdahon compte, en plus du budget principal, quatre budgets annexes à caractère administratif : le budget annexe Bois, le budget annexe Lotissement Vie Neuve Hb 2006, le budget annexe Vallon Saint-Michel et le budget annexe Lotissement Coteaux de Bellevue. Les budgets annexes Lotissement Les Parisiennes et Bâtiments-Relais ont été clôturés respectivement au 31 décembre 2021 et 31 décembre 2022.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le budget principal représentait plus de 92 % des charges de fonctionnement au 31 décembre 2023.

Tableau n° 3 : Physionomie de la section de fonctionnement durant la période 2020-2023 (budget principal)

	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	4 885 277	4 970 894	5 315 932	5 740 764
Charges de gestion	3 867 552	3 484 844	4 076 285	4 443 120
EBF	1 017 726	1 486 050	1 239 647	1 297 644
CAF Brute	954 015	1 431 989	1 191 195	1 224 728
CAF Nette	904 380	776 977	553 171	672 738

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion.

Les charges réelles de fonctionnement sont globalement stables en 2020 et 2021 puis s'accroissent de manière notable en 2022 (+17%€) et en 2023 (+9%). Exprimées en € par habitant, les charges réelles de Valdahon s'élevaient, au 31 décembre 2023, à 773 €, soit 25% de moins que la moyenne régionale de la strate (1032 €).

Suivant les chiffres provisoires de 2024²⁰, les charges réelles de fonctionnement étaient en augmentation plus modérée de +1,5% entre 2023 et 2024.

Tableau n° 4 : Détails des charges de gestion et données comparatives

Données 2023 En €/hab	montant en € par strate de référence			
	Valdahon	Département du Doubs	Région BFC	National
charges générales	261	253	292	310
charges de personnel	357	422	600	600
charges de gestion courante	143	96	121	122
charges financières	13	18	17	19
charges réelles exceptionnelles	0	2	4	4

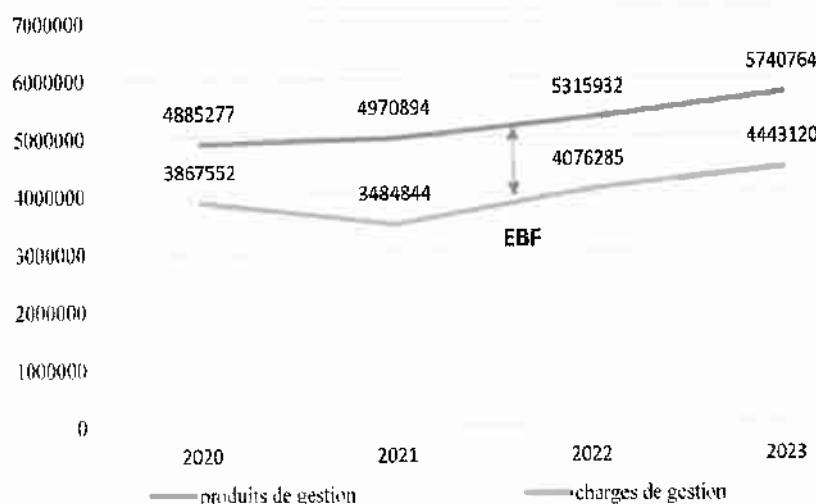
Source : DDFIP SGC Valdahon-Baume les Dames

Le principal enjeu de la maîtrise de l'augmentation des charges réelles de fonctionnement est la préservation de la capacité de la commune à autofinancer le plus largement possible son programme d'investissement. A cet égard, la hausse de ces charges a

²⁰ Dans l'attente de l'adoption du compte administratif et du compte de gestion 2024.

connu un niveau assez significatif durant la période et, particulièrement à partir de la fin de 2021.

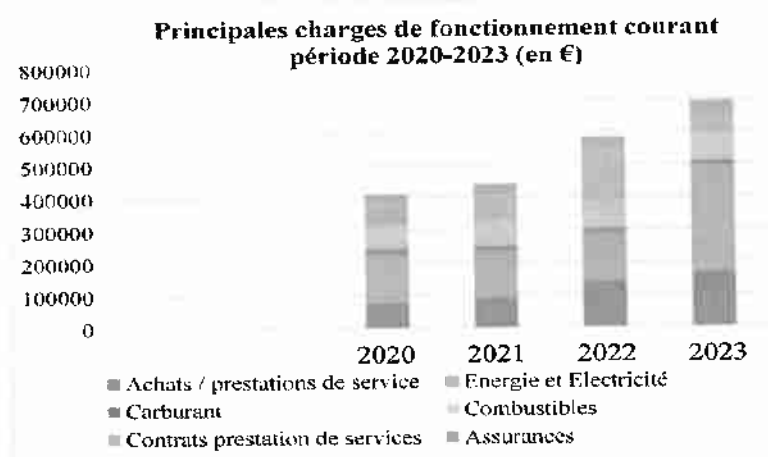
Graphique n° 1 : Evolution des produits de gestion 2020-2023



Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion.

Après une baisse de -10% entre 2020 et 2021, les charges de gestion (chapitre 011 de la section de fonctionnement) ont connu une vive augmentation de 17% entre 2021 et 2022 et un accroissement de 9% entre 2022 et 2023. 2024, comme il a été vu, devrait marquer un palier dans cette hausse, avec une augmentation plus modérée de +1,5% par rapport à 2023.

Tableau n° 5 : Evolution des charges de fonctionnement



Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 6 : Principaux postes de charges à caractère général

Chap 011 grands postes de dépense	2020	2021	2022	2023	Evol 2023/2020
Achats / prestations de service	72 627,31	87 156,00	136 176,28	164 097,45	126%
Energie et Electricité	155 482,94	150 909,80	151 951,43	334 044,84	115%
Carburant	13 762,03	11 574,70	14 639,72	11 278,72	-18%
Combustibles	75 732,21	83 335,82	87 770,85	92 228,60	22%
Contrats prestation de services	72 627,01	77 770,24	163 047,98	57 414,41	-21%
Assurances	21 976,33	31 941,16	31 637,10	35 542,65	62%

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion.

Parmi les principaux postes de dépenses du chapitre 011, ce sont les dépenses d'achats et de prestations de service qui ont connu la plus forte augmentation durant la période 2020-2023, suivi du poste énergie/électricité et assurances. Vient ensuite le poste *combustibles*, tandis que les dépenses de contrats de prestation de service enregistrent une baisse de 21% et la poste carburant une diminution de 21%.

Les charges de personnel (chapitre 012) représentent une part prépondérante des charges réelles de fonctionnement, oscillant entre 43,65% et 46,20% du total entre 2020 et 2023. Cependant, elles le sont dans une moindre mesure que pour la moyenne régionale de la strate (58,1%). Les dépenses de rémunération du personnel ont connu une augmentation significative durant la période sous revue. Après une baisse de 2,4% entre 2020 et 2021, ces dépenses ont connu une croissance de 13,2% entre 2021 et 2022 et de 9,7 de 2022 à 2023, soit une augmentation globale de + 21,2% durant la période 2020-2023. L'augmentation du point d'indice de la fonction publique de + 3,5% au 1^{er} juillet 2022 et de + 1,5% à compter du 1^{er} juillet 2023 aura alourdi les charges de masse salariale d'environ 120 000 € sur la période allant du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2023 hors incidence du GVT.

Pour l'exercice 2024, sous réserve de confirmation par le compte administratif, le total des rémunérations du personnel devrait décroître de 4,4%.

Tableau n° 7 : Rémunérations des agents de la commune de Valdahon 2020-2023

en €	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale	937 514	919 599	924 733	1 004 346
RI voté par l'assemblée, y.c indemnités horaires pour HS	215 307	206 458	206 584	245 516
+ Autres indemnités	0	0	4 200	0
= Rémunérations du personnel titulaire	1 152 820	1 126 057	1 135 517	1 249 862
en % des rémunérations du personnel**	96,6%	94,8%	83,7%	84,4%
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire	40 510	61 249	221 541	230 881
en % des rémunérations du personnel**	3,4%	5,2%	16,3%	15,6%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	1 193 331	1 187 307	1 357 058	1 480 743
- Atténuations de charges	48 952	71 052	93 339	93 993
= Rémunérations du personnel	1 144 378	1 116 254	1 263 719	1 386 751

Source : ANAFI, à partir des comptes de gestion

2.1.1.2 Des recettes de fonctionnement marquées par le dynamisme du produit fiscal et par le niveau élevé des dotations, tandis que les autres produits réels ont connu une forte progression, principalement du fait du niveau des versements opérés par Familles Rurales.

Les recettes budgétaires, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire donnant lieu à encaissement) ou d'ordre (sans encaissement) peuvent être regroupées en 5 catégories :

- Les produits issus de la fiscalité directe locale (TH, TFB, TFNB, TAFNB, CFE, CVAE, IFR, TASCOT, FNGIR) nets des versements ;
- Les dotations et participations de l'Etat et des autres collectivités (dont la DGF) ;
- Les produits courants (locations, baux, revenus de l'exploitation des services publics ...) ;
- Les produits financiers ;
- Les produits exceptionnels.

Exprimées en euros par habitant, ces recettes sont moindres que celles constatées à l'échelon régional pour les communes de même strate. En 2023, elles représentaient 983 € par habitant contre 1 241 € pour les communes de même strate de la région. Pour autant, les produits réels ont connu une croissance qui, de modeste entre 2021 et 2020 (1,5%) est devenue substantielle les deux années suivantes (respectivement 7% et 8%). Les produits de gestion ont augmenté globalement de 17,5% durant la période sous revue.

Pourtant, que ce soit en matière de ressources fiscales ou de dotations et participations, Valdahon se situe en-deçà des moyennes des communes de même strate au niveau régional, mais au-dessus d'agissant des autres produits réels.

Tableau n° 8 : Produits de gestion – Valdahon et la moyenne régionale de la strate

	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	4 885 277	4 970 894	5 315 932	5 740 764
En €/hab - Commune de Valdahon	859	859	909	983
En €/hab - Moyenne régionale	1 125	1 151	1 181	1 241

Source : DDFIP, SGC Valdahon-Baume-Les-Dames

Tableau n° 9 : Produits de gestion Valdahon 2020-2023

en €	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres (nettes)	2 366 766	2 485 578	2 616 413	2 852 693
+ Fiscalité reversée	534 115	569 448	545 082	618 727
= Fiscalité totale (nette)	2 900 881	3 055 026	3 161 495	3 471 420
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	546 494	597 823	771 687	796 642
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 437 902	1 318 045	1 382 750	1 472 702
+ Production immobilisée, travaux	0	0	0	0
= Produits de gestion	4 885 277	4 970 894	5 315 932	5 740 764

Source : ANAFI (comptes administratifs)

Représentant de 59,4% (année 2020) à 60,5% (année 2023) du total des produits de gestion, les ressources de fiscalité ont progressé de 19,7% entre 2020 et 2023. Au 31 décembre 2023, elles représentaient 594 € par habitant contre 619 € pour la moyenne départementale de la strate et même 805 € pour la moyenne régionale de la strate.

Les données provisoires de l'exercice 2024, que le compte administratif 2024 devra confirmer, font état de produits de gestion en hausse de 4% par rapport à 2023, à 5 969 158 €, avec une hausse de 4,1% des ressources fiscales propres (2 969 319 €), d'une hausse de 3,6% de la fiscalité nette (3 598 075 €), de ressources d'exploitation en augmentation de 14% et de ressources institutionnelles en baisse modérée de -0,6%.

Les bases fiscales sont inférieures aux bases fiscales moyennes de la strate régionale. Ainsi, au 31 décembre 2023, cette base était de 88 € par habitant pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires contre 191 € par habitant pour la moyenne de la strate, de 1 177 € pour la taxe foncière sur les propriétés bâties à Valdahon contre 1 377 € pour la moyenne de la strate et de 14 € pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties à Valdahon contre 20 € pour la moyenne de la strate régionale. Les taux votés par le conseil municipal de Valdahon sont notablement inférieurs à ceux appliqués par la moyenne des communes de la région, sauf pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants (de 17,50% à Valdahon, 15,98% pour la strate) : 32,93% pour la TFB (39,82% pour la strate) et 18,48% pour la TFNB (contre 52,79% pour la strate). Les taux applicables à Valdahon sont ceux applicables depuis avril 2019, à l'exception de celui afférent à la TFB du fait du transfert de la part départementale de foncier bâti qui s'est traduit, au budget 2021, par un rebasage du taux communal de TFPB, passé de 18,80% à 32,93%.

La fiscalité reversée comprend notamment les attributions de compensation dérogatoires reversées par la communauté de communes des Portes du Haut-Doubs en application du pacte fiscal et financier, qui sont passées de 750 429 € en 2020 à 847 049 € en 2024 et les montants reçus au titre du Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes FPIC (1 979 € en 2020 puis 0 à partir de 2021).

Par une délibération du 3 juillet 2017, le conseil de communauté de la CCPHD a décidé la mise en œuvre sur son territoire d'un pacte fiscal et financier dès l'année 2017 afin de redéfinir les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres. La finalité de ce pacte est de procéder à un nouveau partage des produits fiscaux et de certaines charges entre la

CCPHD et ses membres, en intégrant des principes de solidarité et d'équité. Concrètement, ledit pacte implique de calculer et de reverser aux communes des montants d'attributions de compensation dits « dérogatoires » librement fixés en dehors du droit commun, comme prévu au point V-1^{er} bis de l'article 1609 nonies C du CGI. Les AC dérogatoires sont la somme des AC de droit commun et des versements du Pacte.

Les versements de fiscalité décidés par la CCPHD dans le cadre du pacte fiscal et financier sont constitués de deux enveloppes :

Une enveloppe 1 égale à la moitié de la croissance positive de la fiscalité professionnelle (produit de CFE+CVAE+IFER+TASCOM) perçue par l'EPCI entre 2016 et l'année N. Cette enveloppe est répartie entre les communes en fonction de leur potentiel financier par habitant (un potentiel inférieur à la moyenne des communes donne droit à un versement plus important et inversement) et de leur contribution à la croissance des bases de CFE (ce critère joue à hauteur de 75% dans la répartition de l'enveloppe 1). Des mécanismes d'écèlement (montant plafond) et de garantie (montant plancher) sont cependant institués pour assurer un équilibre des retours de fiscalité entre communes ;

Une enveloppe 2 servant à financer les grands projets communautaires : celle-ci est alimentée par une contribution des communes de 10€ par habitant, la population prise en compte étant la population DGF de chaque commune durant l'année n. Cette contribution vient minorer les attributions de compensation des communes concernées.

Suivant ce calcul, Valdahon, qui concentre plus de 23% de la population totale de la communauté de communes et qui dispose d'un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne des communes membres, s'est vue attribuer suivant les années de 32,27% à 35,82% de l'enveloppe d'AC distribuée entre les communes de la CCPHD. Logiquement, de par son poids démographique, Valdahon, en tant que commune centre de l'EPCI, est la première contributrice au titre de l'enveloppe 2 des attributions de compensation.

Tableau n° 10 : Attributions de compensation reçues par la commune de Valdahon en application du pacte fiscal et financier sur la période 2020-2024

Année	AC en €	AC de base	Enveloppe 1	Enveloppe 2	AC dérogatoires
2020	Valdahon	714 078	113 891	77 540	750 429
	Total cnes CCPHD	2 064 681	502 770	272 770	2 294 681
	% Valdahon/total	34,59%	22,65%	28,43%	32,70%
2021	Valdahon	714 078	113 891	58 420	769 549
	Total cnes CCPHD	2 064 681	502 888	272 770	2 294 799
	% Valdahon/total	34,59%	22,65%	21,42%	35,82%
2022	Valdahon	714 085	126 532	59 050	781 567
	Total cnes CCPHD	2 064 688	565 211	275 570	2 354 329
	% Valdahon/total	34,59%	22,39%	21,43%	33,20%
2023	Valdahon	714 091	181 899	58 970	837 020
	Total cnes CCPHD	2 064 694	768 878	277 640	2 555 932
	% Valdahon/total	34,59%	23,66%	21,24%	32,75%
2024	Valdahon	714 075	191 864	58 890	847 049
	Total cnes CCPHD	2 064 678	838 928	278 890	2 624 716
	% Valdahon/total	34,59%	22,87%	21,12%	32,27%

Source : CCPHD.

La taxe sur la consommation d'électricité, quant à elle, a enregistré une hausse de son produit de 87% entre 2020 et 2023. Enfin, la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux a suivi la tendance du marché de l'immobilier avec une hausse culminant en 2021 (+44,6% par rapport à 2020, avec un produit de 235 890 €) puis une baisse allant en s'accroissant entre 2022 et 2023 (-19,3% avec un produit de 178 389 € en 2023).

Les dotations et participations ont connu, durant la période 2020-2023, une croissance globale de 7,2%. La principale d'entre elle, la dotation globale de fonctionnement a cru de 13,5 % durant cette même période, pour atteindre en 2023 une moyenne par habitant de 205 € contre 167 € pour la moyenne des communes de même strate de Bourgogne-Franche-Comté. Cette dotation se répartit entre une composante forfaitaire et une dotation de péréquation (la dotation de solidarité rurale elle-même décomposée en trois composantes : la fraction bourg-centre, la fraction péréquation et la fraction cible). En 2023, la DGF perçue par la commune de Valdahon se répartissait, de manière presque égale, entre sa composante forfaitaire (606 168 €) et sa composante péréquation (602 991 €)²¹.

S'établissant à un total de 797 162 € au 31 décembre 2023, les autres produits réels agrègent principalement les produits réels exceptionnels, dont l'évolution n'a pas été linéaire durant la période sous revue et qui s'établissaient à 17 154 € au 31 décembre 2023, et les ventes et autres produits courants non financiers, qui s'affichaient en hausse de 42,7 % en 2023 par rapport à l'année 2020 marquée, il est vrai, par une crise sanitaire qui s'est soldée par la fermeture administrative d'un certain nombre d'équipements tels la cantine.

La section de fonctionnement permet de dégager un excédent brut relativement stable dans la durée, grâce à une évolution favorable des produits de gestion et une augmentation contenue des charges de gestion, dépenses d'énergie mises à part.

2.1.2 Des dépenses d'investissement largement couvertes par les ressources propres de la commune mais un pilotage de l'emprunt à renforcer

Durant la période 2020-2023, les ressources propres disponibles (7 801 236 €) ont permis d'assurer le financement des dépenses d'équipement à hauteur de 77,5%, un taux de couverture plutôt confortable. Les dépenses d'équipement ont atteint un montant cumulé de 10 063 157 € de 2020 à 2023, soit une moyenne annuelle de 2 515 789 €, un chiffre qui s'explique par la montée en charge à partir de la fin du second semestre de 2023 des dépenses afférentes aux grands chantiers financés dans le cadre de l'ORT Petites Villes de Demain accompagnée par l'Etat (rénovation énergétique de l'école élémentaire Lavoisier et transformation des espaces publics du centre-bourg). Force est de constater, à cet égard, que le recours à l'emprunt a été découplé du rythme des investissements à partir de 2021, si bien que le fonds de roulement s'est fortement reconstitué fin 2023 (+ 3 324 554 € en cumulé sur 2021-2023). Cette situation est sans doute imputable à un décalage dans la mise en œuvre budgétaire d'investissements qui ont connu un retard par rapport à la programmation initiale. La trésorerie nette de la commune est passée de 953 749 €, soit 88,5 jours de charges courantes à 4 425 786 €, soit 357,7 jours de charges courantes. Avec un besoin de fonds de roulement constamment négatif durant la période 2020-2023, en moyenne annuelle de 632 000 €, cette

²¹ Analyse financière rétrospective 2019-2023 de la DDFIP.

trésorerie abondante permet à la commune de faire face à ses dépenses d'équipement sans avoir à accroître ses besoins d'emprunt à court terme.

L'endettement de la commune, de fait, est demeuré stable durant la période sous revue. L'encours de la dette était, pour le budget principal, de 4 516 376 € à la fin 2020 et de 5 016 736 € au 31 décembre 2023. La commune de Valdahon apparaît peu endettée, son encours de dette par habitant était de 696 € au 31 décembre 2023, contre 775 € pour la moyenne de la strate. Cet encours apparaît stable sur la durée de la période sous revue puisque la capacité de désendettement, sous réserve de confirmation aux comptes administratif et de gestion, atteindrait 3,2 années fin 2024 lorsqu'elle était de 3 années en 2020 et ce, malgré la remontée récente des dépenses d'équipement.

En définitive, la situation financière de la commune de Valdahon semble saine et plutôt stable. Les marges de manœuvre de la commune pour investir semblent réelles, du moins à court moyen terme grâce à une trésorerie abondante et une quasi absence de besoin de fonds de roulement. Néanmoins, la hausse des charges à caractère général et des charges de personnel, comme la moindre progression nécessite des produits de gestion imposent de piloter la trajectoire financière de la commune dans un contexte marqué par la montée en puissance d'investissements conséquents issus du programme Petites Villes de Demain, et par des incertitudes macroéconomiques et réglementaires majeures.

A cet égard, il est surprenant de constater l'absence de prospective financière et singulièrement de plan pluriannuel d'investissement (PPI), un outil pourtant indispensable pour la priorisation et la planification des investissements en fonction de l'évolution à moyen terme des ressources propres de la commune. L'ordonnateur de la commune fait savoir que les investissements ne sont menés à leur terme que lorsque leur taux de subventionnement est d'au moins 50%, ce qui l'a conduit à repousser *sine die* le lancement du projet de réalisation d'un équipement polyvalent inscrit au programme Petites Villes de Demain. Sous la précédente mandature, l'ordonnateur avait, en guide de PPI, posé la somme de 2,5 M€ comme limite haute à l'enveloppe budgétaire dédiée à la réalisation de nouveaux projets d'investissement. Quoi qu'il en soit, la soutenabilité de l'effort d'investissement, au regard notamment de la capacité de la commune à mobiliser des ressources d'emprunt, ne fait pas débat au moins jusqu'à la fin de l'actuelle mandature. Pour autant, l'ordonnateur de la commune reconnaît que la question se reposera en 2026 et après.

Cependant, et c'est à remarquer pour une commune de cette strate, Valdahon a créé par délibération n°12 du 6 avril 2023 une autorisation de programme-crédits de paiement pour le suivi budgétaire de l'opération d'équipement n° 21071 Plan de circulation, conduit dans le cadre de l'ORT Petites Ville de Demain. Cette opération, dotée d'une enveloppe financière de 5 343 333 € HT doit s'exécuter sur les exercices budgétaires 2023, 2024 et 2025. Prévu au point 1.2 du règlement budgétaire et financier approuvé par délibération du 6 juillet 2023, le recours à la technique de l'AP-CP, qui évite d'annuler et de réinscrire les crédits non consommés d'un exercice sur l'exercice suivant, permet donc de nuancer le constat général d'un manque d'outil de pilotage budgétaire.

La commune est invitée à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement lui permettant d'assurer la concordance entre ses projets d'investissement et les ressources permettant de les financer sur la moyenne période.

2.1.3 Les budgets annexes lotissements et les cessions foncières

2.1.3.1 Les budgets annexes lotissements et Bâtiments-Relais contribuent de manière positive au fonds de roulement de la commune.

Si l'on met à part le budget bois, la commune de Valdahon a disposé, durant la période sous revue, de 6 budgets annexes non dotés de l'autonomie financière – 5 BA lotissements et 1 BA Bâtiments-Relais - dont 2 ont été dissous en 2022 (Bâtiments-Relais Lotissement les Parisiennes). Le stock de lots à bâtir encore disponible à la date du 31 décembre 2024 s'élevait à 41 566 m².

L'incidence de la gestion de ces budgets annexes sur la trésorerie de la commune a toujours été positive depuis 2020.

Tableau n° 11 : L'apport de trésorerie des budgets annexes lotissements et bâtiments-relais au budget principal

En €	2020		2021		2022		2023	
Comptes de liaison des budgets annexes	Pèse sur la trésorerie du BP (solde débiteur)	Génère de la trésorerie au BP (solde créditeur)	Pèse sur la trésorerie du BP (solde débiteur)	Génère de la trésorerie au BP (solde créditeur)	Pèse sur la trésorerie du BP (solde débiteur)	Génère de la trésorerie au BP (solde créditeur)	Pèse sur la trésorerie du BP (solde débiteur)	Génère de la trésorerie au BP (solde créditeur)
BA lotissement Vie Neuve 3	149 560		149 560		8 536		32 040	
BA lotissement Vie Neuve Hab 2006	17 696		17 696		17 696		22 002	
BA lotissement Vallon Saint-Michel		749 549		831 236		723 054		429 714
BA lotissement Les Coteaux de Bellevue	69 965		143 715		216 715		288 965	
BA lotissement les Parisiennes	19 525				Budget dissous			
BA Bâtiments-Relais	57 430			433 200			Budget dissous	
Sous-total	314 176	749 549	310 971	1 264 436	242 947	723 054	343 007	429 714
Solde au BP	435 373		953 465		480 107		86 707	

Source : DDFIP, SGC Valdahon-Baume-Les-Dames d'après les comptes de gestion

2.1.3.2 Les cessions foncières

Hors lotissements communaux, plusieurs cessions foncières sont intervenues durant la période sous revue, alimentant le compte 192 au compte administratif.

Dans plusieurs délibérations, les prix de cession figurent uniquement en TTC dans les articles de délibéré et non en hors taxe. Il s'agit de ventes consenties à des sociétés assujetties à la TVA22. Quoi qu'il en soit, en pareil cas, la commune devra à l'avenir à faire figurer le prix hors taxes et toutes taxes comprises.

Toutes ces ventes ont été précédées par un avis du service des domaines de la DDFIP (ex France Domaine) évaluant la valeur des biens avec une marge d'appréciation de 10% laissée au vendeur et conclues dans le respect de cette marge, à la baisse (8 ventes) ou à la hausse (1 vente), sauf la cession des parcelles AH 165 et AH 181 (ex maison des associations) consentie à un organisme bancaire pour les besoins de la réalisation d'une opération de promotion immobilière (délibération du conseil municipal du 12 juin 2024). Pour la vente de ces propriétés situées en plein cœur de la commune, l'avis du service des domaines du 22 février 2023 faisait état d'une valeur vénale de 235 000 € HT, estimation confirmée par avis du 13 juin 2024. Or, la commune a décidé d'aliéner ces propriétés pour un montant de 90 000 €, un prix qui a résulté des arbitrages suivants :

- Par délibération du 15 février 2024, le conseil municipal de Valdahon a approuvé la vente de l'ancienne maison des associations sur une base de négociation de 120 000 € avec une marge d'appréciation de plus ou moins 10% ;

- Par délibération du 12 juin 2024, le conseil municipal entérine l'offre d'achat du Crédit Agricole de 90 000 €, soit une baisse de 25% par rapport à la « base de négociation ».

Dans l'intervalle, les négociations entre les deux parties prenantes se sont poursuivies

²² Le Crédit Mutuel (délibération CM du 12 novembre 2020), la société anonyme AXENTIA (Délibération CM du 8 septembre 2022), le Crédit du Nord (délibération CM du 12 juin 2024) et une SCI (délibération CM du 8 mars 2021, délibération CM du 13 janvier 2022 et délibération CM du 23 mars 2022).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

et ont débouché sur une offre de prix de 90 000 € formulée par le candidat acquéreur. Offre acceptée par la commune.

Tableau n° 12 : Cessions foncières intervenues durant la période 2020-2024 (budget principal)

Année	Délibération CM	Désignation parcelle	Surface parcelle en m²	Prix cession € HT	Cessionnaire	Destination
2020	12/03/2020	AP 150 F	119	7 140	CCPHD	Service public assainissement
	12/03/2020	AP 84 C	4 903	196 120		Intégration dans une zone artisanale communautaire
	12/03/2020	AP 26b et AP 26c	788	188		
	12/11/2020	AH 381	22	921	Société Banque Populaire	Commerciale
2021	08/04/2021	ZI 460 bât relais	4 800	479 270	Société G2J	Commerciale
2022	13/01/2022	AE 172	2 938	117 520	SCI Sequanimm	Cabinet de radiologie (scanner)
	23/03/2022				SAS Chrysoval	même destination - changement de bénéficiaire (annule et remplace cession à Sequanimm)
	27/04/2022	AA 583	846	41 513	SCI KINE VC	Commerciale
	08/09/2022	AO 205	11 028	441 120	Société AXENTIA	Construction EHPAD et résidence autonomie
2023	12/01/2023	AK 298 et AK 302	811	66 231	Particuliers	Construction maison individuelle
2024	12/06/2024	AH 165 et AH 181	345	90 000	Société Crédit Agricole	Commerciale
Total			26 600	1 440 023		

Source : Commune de Valdahon

La vente de l'ancienne maison des associations a donc été conclue pour un montant inférieur de 61% à l'estimation du service des Domaines, c'est-à-dire bien au-delà de la marge d'appréciation laissée au vendeur. L'exposé des motifs de la délibération n'indique pas les motifs pour lesquels la commune s'est écartée à ce point de l'estimation de la DDFIP. Les seuls

éléments d'explication fournis par l'ordonnateur sont ceux d'un e-mail adressé le 7 février 2024 par le Maire de Valdahon à l'auteur des avis de 2023 et 2024.

Les avis du service des Domaines ne lient pas la commune qui peut toujours, en vertu du principe de libre administration, décider de passer outre. En effet, les avis en question sont des avis obligatoires et non des avis conformes. Cependant, l'évaluation des domaines sert de point d'appui aux contrôles exercés par le préfet, le juge des comptes et les juridictions administratives sur les opérations de vente. Dans ce type de dossiers, la juridiction administrative éventuellement saisie vérifie, à partir de l'avis de la DDFIP, si le prix fixé par la délibération ne révèle pas une erreur manifeste d'appréciation (CE, 8e et 3e ss-section, 25 septembre 2009, n°298918, Commune de Courtenay, JurisData n° 2009-009520). En l'occurrence, l'écart observé entre le prix de vente et l'estimation des services de l'Etat est, en soi, moins sujet à critique que l'absence de motivation de la décision du conseil municipal au regard de l'exigence, édictée par la loi, de prendre une délibération « portant sur les conditions de la vente et les caractéristiques essentielles ». La motivation de cette délibération doit porter sur la décision de céder, le prix, le choix de l'acquéreur et les droits et obligations respectives du cédant et du cessionnaire. Le coût de la démolition et l'impossibilité technique de réaliser des emplacements de stationnement sur la parcelle cédée auraient dû, à ce titre, mentionner dans la délibération pour justifier la réfaction du prix de cession de l'ancienne maison communale des associations.

Recommandation n° 6. Motiver de manière circonstanciée les décisions de vendre les propriétés communales, quand le prix de cession s'écarte de l'évaluation et de la marge d'appréciation figurant dans l'avis du service des domaines

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Le pilotage des ressources humaines

3.1.1 Une dynamique d'amélioration des processus de gestion à poursuivre

Les ressources humaines sont pilotées, depuis février 2023, par la directrice générale des services assistée d'une gestionnaire. Cette dernière a en charge les paies, la tenue des dossiers individuels, l'exécution du contrat d'assurance statutaire, et les questions de qualité, santé et sécurité au travail. La directrice générale des services est positionnée sur le suivi du déroulement de la carrière des agents, les questions statutaires ainsi que les relations avec le centre de gestion. Afin de sécuriser la gestion des paies, la responsable du service des RH travaille en binôme avec un personnel du service des finances qui est associé au processus de paies et au suivi des dossiers administratifs.

Le développement de la polyvalence d'agents, dans le but de sécuriser des processus de gestion, a également été mis en œuvre sur d'autres missions identifiées comme sensibles tels que l'urbanisme ou l'état civil.

La commune s'est dotée de lignes directrices de gestion arrêtées en juin 2021 pour la période de 2021 à 2027. Sur la base d'un diagnostic de l'existant, ce document fixe six objectifs : la prise en compte de la santé et de la qualité de vie, la maîtrise de la masse salariale, l'amélioration de la performance des services, l'employabilité des agents à travers les mobilités internes, le développement des compétences managériales et la diversité, l'égalité femmes/hommes. Ces objectifs sont assortis d'un plan d'actions et d'une feuille de route qui structurent la démarche de la collectivité. Cependant le document ne définit pas de processus de suivi. De ce fait, la mise en œuvre des actions priorisées et inscrites dans un planning prévisionnel, n'est pas visible car non formalisée.

La collectivité ne dispose pas d'une vision prospective de ses ressources humaines qui l'aiderait à ajuster ses besoins en termes de compétences et d'effectifs. Elle procède à une analyse au coup par coup des vacances de postes. La pyramide des âges de ses effectifs, près de 58% des agents ayant plus de 50 ans dont 1/3 des encadrants, nécessite pourtant la mise en place d'une gestion prévisionnelle, d'autant plus que ces postes clés sont particulièrement concernés par les difficultés de recrutements.

La commune dispose de fiches de poste complètes et actualisées, avec les réserves exprimées précédemment concernant les agents mis à la disposition du CCAS. Le dispositif annuel d'évaluation est mis en œuvre pour l'ensemble des agents via des documents formalisés et complets. Les actions de la commune concernent au premier chef les politiques de recrutement et de mobilité interne, en lien notamment avec son manque d'attractivité. Certains aspects restent à développer, plan de formation, ou à fiabiliser, suivi des effectifs (cf. § 3.1.2).

En matière de suivi, la collectivité a mis en place des procédures et des outils principalement sous forme de documents au format papier. Elle dispose de peu de dispositifs informatisés offrant une vision d'ensemble, point d'appui pourtant indispensable en matière de diagnostic et d'analyse. Le cadre juridique repose sur un règlement intérieur adopté en janvier 2002 incomplet et devenu en partie obsolète (cf. § 3.3.1) nécessitant, dans l'attente de l'aboutissement de la refonte de ce document, l'édiction de notes de service. La directrice générale a institué un comité de direction qui est l'occasion de points de situation sur la gestion des ressources humaines avec l'ensemble des chefs de service, ces derniers étant les garants du respect des procédures. Instance concourant à l'animation de la gestion des ressources humaines et à la fluidité de la communication, le comité pourrait utilement, à l'avenir, se réunir selon un cadencement régulier²³ défini au préalable et faire l'objet d'un compte-rendu systématique.

Parallèlement à la constitution d'une cellule dédiée aux ressources humaines, la collectivité a engagé plusieurs projets de fiabilisation de sa gestion. Ainsi, comme le règlement intérieur (cf. § 3.3.1), le document unique d'évaluation des risques professionnels, dont la phase de recensement des risques est finalisée, est en cours d'élaboration. La collectivité a, par ailleurs, construit une démarche de dialogue avec les organisations syndicales représentatives. D'importants chantiers de structuration de la gestion et de formalisation de procédures restent néanmoins à conduire afin de sécuriser le pilotage des ressources humaines. La chambre invite

²³ Selon les documents transmis par la commune, le comité de direction s'est réuni cinq fois en 2023 et quatre fois en 2024.

donc la commune de Valdahon à poursuivre sa démarche d'amélioration des processus de gestion des ressources humaines.

3.1.2 Une information à disposition du conseil municipal insuffisante

En matière de ressources humaines, l'assemblée délibérante de la commune de Valdahon dispose de quelques informations à l'occasion de la présentation du rapport sur les orientations budgétaires bien que la collectivité, du fait de sa strate démographique, n'ait pas d'obligation²⁴ en la matière. Le document comporte des éléments relatifs à la structuration des effectifs et les déterminants de l'évolution prévisionnelle de la masse salariale pour l'année en préparation budgétaire.

Les synthèses produites à l'appui du vote des budgets primitifs et des comptes administratifs comportent quelques données relatives aux effectifs et aux dépenses de personnel. Elles ne font cependant pas état d'éléments d'analyse explicitant les évolutions ou les écarts par rapport aux prévisions de masse salariale.

De plus, l'information sur les effectifs communaux mise à la disposition du conseil municipal, à travers le vote des modifications du tableau des personnels et des documents budgétaires, est peu fiable. En effet, un rapprochement non exhaustif entre les données produites à l'appui des délibérations et celles des états du personnels annexés aux maquettes budgétaires, débouche sur le constat de nombreuses discordances. Cette information est par ailleurs parcellaire dans la mesure où le tableau relatif aux agents non titulaires, état annexé aux documents budgétaires, est incomplet faute de données relatives au niveau des rémunérations et au fondement juridiquement ainsi qu'à la nature des contrats.

Dès lors, la chambre invite la commune, d'une part, à renseigner l'intégralité de l'état du personnel annexé aux documents budgétaires et, d'autre part, à améliorer la qualité et le contenu de l'information transmise aux élus et aux citoyens en matière de ressources humaines.

3.2 La question des effectifs dominée par l'attractivité de la commune en tant qu'employeur

3.2.1 Un effectif modeste resté stable sur la période contrôlée

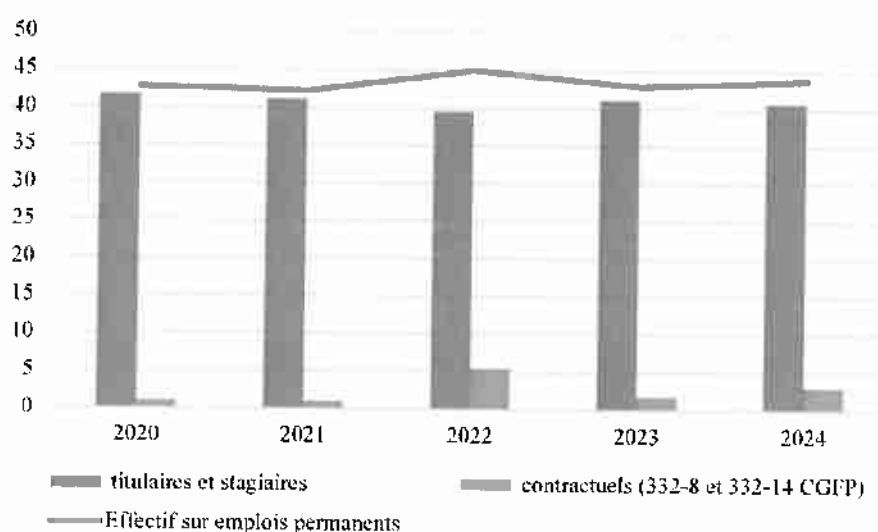
Plusieurs supports prévus par la réglementation permettent de rendre compte de l'évolution des effectifs : un état annexé aux comptes (compte administratif et budget primitif), le rapport social unique et le tableau des effectifs régulièrement mis à jour. Comme évoqué précédemment, les informations des documents produits par la commune sont parcellaires et

²⁴ L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport sur les orientations budgétaires « précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »

divergentes. La commune n'assure pas de suivi des effectifs via la formalisation d'un tableau de bord. L'analyse des effectifs réalisée à partir des données de paie a mis en exergue l'absence d'indication du grade de quelques agents non titulaires depuis janvier 2022, neuf en moyenne (soit environ 1/5^{ème} des effectifs municipaux).

Les effectifs sur emploi permanent sont quasi stables sur la période contrôlée avec une très légère hausse de 2,3%.

Graphique n° 2 : Evolution des effectifs permanents entre 2020 et 2024



Source : traitement CRC d'après les données de paie.

Le recours au personnel contractuel a progressé portant la part de cette catégorie de personnel dans l'effectif total à 18 % en 2024 contre 5% en 2020.

Tableau n° 13 : Evolution des effectifs non titulaires

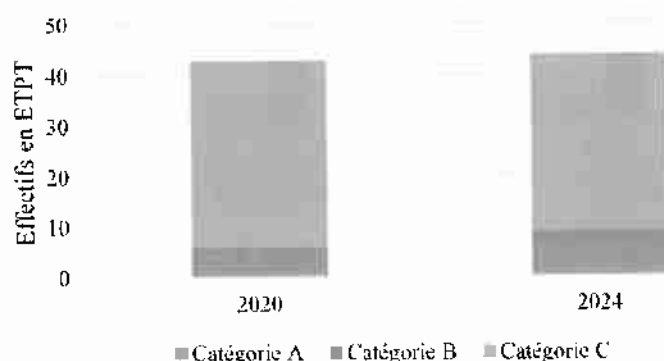
	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Sur emplois permanents (332-8 et 332-14 CGFP)</i>	1	1	5,42	1,75	3
<i>Remplacement temporaire d'un agent permanent absent (L 332-13 CGFP)</i>	1	0,92	4,25	5	4,58
<i>Accroissement temporaire d'activité (L. 332-23 CGFP)</i>		1,08	2,42	2,83	0,33
<i>Contrats de projet (L. 332-24 CGFP)</i>		0,08	0,92	1	1
Effectif total	2	3,08	13,01	10,58	8,91

Source : traitement CRC d'après les données de paie.

Le recours aux agents contractuels a été particulièrement important en 2022, année de la prise de poste de la directrice générale des services actuelle, pour faire face aux besoins de renfort des services et à des absences prolongées d'agents titulaires qui risquaient de compromettre la continuité du service public communal.

L'effectif communal, avec un taux d'administration de 8,5 équivalents temps plein fin 2024, est en retrait par rapport aux collectivités de la même strate dont le taux moyen est de 14,8 EQTP fin 2022.²⁵ Avec une population de 5 832 habitants au 1^{er} janvier 2024, Valdahon se situe à la limite inférieure de cette strate. Pour autant, son taux d'administration reste en deçà des ratios moyens de la strate inférieure (12,8 agents pour 1 000 habitants). La faiblesse relative des effectifs de l'administration communale est tempérée par le fait qu'une partie non négligeable des activités périscolaires et petite enfance n'est pas assurée en régie mais, de longue date, par l'association Familles Rurales. De même, l'entretien des locaux communaux est confié par marché à un intervenant extérieur.

Graphique n° 3 : Evolution de la structuration des effectifs permanents entre 2020 et 2024²⁶



Source : traitement CRC des données de paie.

Durant la période sous contrôle, l'effectif d'agents permanents de catégorie A, habituellement faible dans les communes de cette strate, ainsi que celui des agents de catégorie B, essentiels à la structuration des services, ont légèrement progressé. Les personnels de catégorie C constituent, comme dans toutes les collectivités territoriales, l'essentiel des effectifs employés (80,8%).

²⁵ Données moyennes pour les communes de la strate de 5 000 à 9 999 habitants issues de la publication de la DGCL « Les collectivités locales en chiffres 2024 ».

²⁶ Annexe n°4.

3.2.2 Le manque d'attractivité des postes offerts par la commune est un sujet dont cette dernière assure avoir pris la mesure

La commune de Valdahon publie ses besoins de recrutement *via* le CDG du Doubs et France Travail. Par ailleurs, elle noue des relations étroites avec le service social du camp militaire de Valdahon et le service prospection et relations entreprises chargé de la mobilité des 1 200 résidents du régiment. Des agences d'intérim locales proposent ponctuellement des offres d'emploi émanant de la commune. Un classement systématique des candidatures spontanées est organisé. Lors des recrutements, les fiches de poste adaptées à certains profils de candidats leur sont envoyées. Le plan de communication en cours d'élaboration évoque la mise en ligne sur le site de la commune et l'envoi des fiches de poste à tous les agents.

La commune reconnaît rencontrer de réelles difficultés de recrutement, dans toutes les filières et dans tous les cadres d'emploi, avec des durées moyennes de vacance de 2 à 6 mois. Les principales raisons invoquées sont les suivantes :

- La faible attractivité d'un territoire semi-rural comparé au dynamisme du bassin d'emplois de Besançon et, dans une moindre mesure, celui de Pontarlier,
- La proximité de la frontière Suisse et les hauts niveaux de salaires servis dans ce pays, quel que soit le poste ;
- La faible attractivité d'une fonction publique souffrant d'une image dégradée et offrant des rémunérations généralement moins élevées que le secteur privé ;
- Le faible nombre de candidats sur les emplois requérant des qualifications, quel que soit le domaine ;
- La quasi-absence de perspectives d'évolution professionnelle, dans le cadre de la mobilité interne, au sein d'une commune de petite taille ;
- Une crise des vocations pour le service de l'intérêt général.

L'absence de directeur général des services pendant 6 mois, la vacance de poste de près de 2 ans du poste de responsable des services techniques, l'absence de candidat adéquat pour le poste de responsable des bâtiments qui aboutira, finalement, à un recrutement en interne avec l'organisation d'une montée en compétences, des vacances prolongées de postes de catégorie C débouchant sur des recrutements de contractuels, sont autant de signes de la position de faiblesse de la commune sur le marché de l'emploi public.

Plusieurs leviers d'attractivité et de fidélisation ont été identifiés par la commune. La revalorisation récente du RIFSEEP (notamment pour réduire l'écart avec les plafonds votés par la communauté de communes), un effort accru dans le domaine de la formation afin de pouvoir recruter en interne avec les meilleures garanties de qualité, la stagiairisation des agents contractuels, l'amélioration de l'organisation du travail avec la mise en place effective des RTT, le développement du dialogue social, l'utilisation de la promotion interne comme un levier permettant de surmonter la pénurie de candidats externes sur des postes d'encadrement, font partie de l'arsenal de mesures déjà engagées et projetées.

Pour surmonter les difficultés structurelles de recrutement, ces mesures nécessitent des moyens et une organisation qui doivent être soutenus dans la durée via un engagement fort des élus communaux.

3.3 Le temps de travail, un domaine requérant un surcroît de rigueur

3.3.1 Un encadrement juridique obsolète

La commune de Valdahon a adopté son protocole sur l'organisation, l'aménagement et la réduction du temps de travail le 18 janvier 2002. Elle a opté pour deux modalités d'organisation du temps de travail : soit un cycle de 35 heures, soit un cycle de 37 heures permettant de dégager 9 jours de Réduction du Temps de Travail (RTT). En sus des 25 jours de congés annuels, le protocole prévoit que quatre jours de congés supplémentaires puissent être accordés au titre de ponts accolés à des jours fériés. Le cadre du temps de travail a été complété par une délibération du 26 février 2009 relative aux modalités de réalisation de la journée de solidarité. La commune avait défini que cette obligation ferait l'objet d'une des quatre journées de congé exceptionnel accordées par le maire.

L'examen de ces dispositions aboutit au constat d'une durée du temps de travail non conforme au cadre légal eu égard au fait que l'octroi de congés supplémentaires se traduit par une durée annuelle effective inférieure à 1 607 heures. Par ailleurs, le nombre de journées de RTT prévu pour un cycle de 37 heures hebdomadaires est erroné car il est normalement de 12 jours.

Dans les faits, la commune a mis fin à l'octroi de journées de congés supplémentaires à partir de 2023, sans pour autant avoir délibéré sur cette modification de l'organisation du temps de travail. Par ailleurs, le cycle de travail de 37 heures n'est plus appliqué et le temps de travail des agents évoluant en milieu scolaire a été annualisé.

Ces constats, ajoutés au fait que l'annexe déclinant les modalités de mise en œuvre du temps de travail est devenue obsolète par suite du départ de nombreux agents, ont conduit la commune à entamer un chantier de refonte du temps de travail. A l'issue de la phase de concertation et de dialogue social, le document devrait être délibéré à la fin du 1^{er} semestre de l'année 2025.

Comme évoqué au §3.1, le suivi du temps de travail repose essentiellement sur des outils au format papier. Il est assuré par les encadrants de proximité *via* une fiche individuelle, depuis 2023, centralisée par la gestionnaire et visée par la directrice générale des services, qui consigne l'ensemble des éléments en la matière (congés, heures supplémentaires ou complémentaires, récupérations). En l'absence d'outil informatisé, la commune n'a pas été en mesure d'assurer la traçabilité des données et d'attester leur fiabilité sur l'ensemble de la période contrôlée. Elle n'est pas non plus en mesure de vérifier la cohérence de ces données. Eu regard à la strate démographique dont relève la commune et à son effectif, l'aboutissement du projet d'automatisation du suivi de temps de travail permettrait de sécuriser la gestion des personnels et d'améliorer son pilotage. La chambre invite donc la commune à mettre en place des outils informatisés lui permettant de sécuriser le suivi du temps de travail.

3.3.2 Un suivi des heures supplémentaires insuffisant

Le régime des heures supplémentaires et complémentaires, délibéré le 24 février 2006, fait l'objet d'une note de service du 13 février 2023 qui subordonne la réalisation d'heures au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail à des raisons de continuité et de nécessité de service. Leur validation est soumise à la fois à la direction générale des services et à l'autorité territoriale, et le contrôle de leur effectivité est confié au supérieur hiérarchique direct. Le règlement intérieur relatif au temps de travail du 18 janvier 2002 a posé le principe exclusif de la récupération pour les heures supplémentaires réalisées.

La chambre a relevé que la commune a procédé à des indemnisations d'heures supplémentaires contraires aux conditions fixées par les décrets successifs. L'indemnisation d'un nombre d'heures identiques tous les mois n'est pas, par ailleurs, autorisée car considérée comme un complément irrégulier de régime indemnitaire. Pour les agents ne pouvant pas percevoir des IHTS, les heures effectuées lors des scrutins électoraux peuvent faire l'objet d'une indemnisation uniquement dans le cadre de l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections, dès lors que l'assemblée a délibéré dans ce sens.

En outre, si la commune a fourni à la chambre un formulaire sur les heures supplémentaires programmées, à la diligence du responsable de service, aucun dispositif n'a été mis en place pour traiter les heures supplémentaires réalisées sans anticipation. De plus, le suivi assuré par la collectivité n'apparaît pas fiable au regard d'une part, de discordances entre les données relatives aux heures indemnisées transmises par la commune et celles des fichiers de paie, et d'autre part, le report des reliquats d'heures. La commune n'a pas été en mesure de transmettre l'intégralité des données pour le début de la période contrôlée.

Tableau n° 14 : Volume des heures supplémentaires réalisées et mobilisées

	2020	2021	2022	2023	2024
Reliquat d'heures supplémentaires	107,75	90,75	652,00	774,25	647,50
Heures supplémentaires réalisées	104	715,9	2183,75	1819,75	2430,6
Total	211,75	806,65	2835,75	2594	3078,1
Récupération	126,5	484,75	1749	1678,5	1947,5
Indemnisation	NC	NC	228	205,5	187
Ecrêtement	NC	NC	600	450	626
Total			2577	2334	2760,5
Reliquat potentiel n+1*			258,75	260	317,6
Ecart avec le reliquat réel n+1*			515,50	387,50	

Source : données transmises par la commune et traitement par la chambre (*).

Recommandation n° 7. : Fiabiliser la gestion des heures supplémentaires.

3.3.3 Le compte épargne temps, un cadre juridique à actualiser

La commune a mis en place le compte épargne temps (CET) par une délibération du 15 décembre 2011. Ce compte peut être alimenté par des jours de congés, de fractionnement et de réduction du temps de travail dans la limite de 10 jours pour un agent à temps complet. Les jours épargnés peuvent être utilisés soit sous forme de congés soit être versés au titre du régime additionnelle de la fonction publique (RAFP) soit être indemnisés. La mobilisation des deux dernières options n'est possible que pour les jours inscrits au CET au-delà de 20 jours.

La chambre relève que la délibération n'évoque pas le plafond réglementaire de 60 jours. En outre, la commune n'a pas tenu compte des dispositions du décret n°2018-1305 du 27 décembre 2018 qui ramène à 15 jours le seuil à partir duquel les agents peuvent opter pour l'indemnisation ou la prise en compte au titre de la RAFP des jours épargnés. La chambre invite donc la commune de Valdahon à actualiser les dispositions relatives au CET dans le cadre de la refonte de son règlement intérieur.

Les jours épargnés sont exclusivement mobilisés sous forme de congés. La commune a procédé à une unique indemnisation, en 2024, du solde de 12 jours du CET d'un agent quittant la collectivité, possibilité ouverte par l'article 14 du décret n°2010-531 du 20 mai 2010. La chambre relève néanmoins que le montant brut versé n'est pas conforme aux montants forfaitaires fixés par l'arrêté du 28 août 2009 pris en application du décret n°2002-634 du 29 avril 2002 modifié par l'arrêté du 24 novembre 2023. De plus, le nombre de jours retenus ne correspond pas à celui indiqué dans le tableau de suivi réalisé par la collectivité à la demande de l'équipe d'instruction. Dès lors, la chambre réitère son invitation à fiabiliser les processus de suivi et de gestion en matière de ressources humaines.

3.4 Un régime indemnitaire problématique quant à sa déclinaison et son attractivité

La collectivité a mis en place le RIFSEEP par une délibération du 15 novembre 2018. Le régime initial a été complété par deux délibérations, l'une adoptée par le conseil municipal le 14 janvier 2021 et l'autre le 5 décembre 2024 afin de tenir compte de l'extension de l'application du régime indemnitaire aux cadres d'emploi au fur et à mesure de la parution des arrêtés ministériels les concernant.

Pour la part fixe, désignée sous le vocable d'indemnité forfaitaire de sujétion et d'expertise (IFSE), la commune a retenu deux groupes pour les emplois relevant de la catégorie A, trois pour ceux de la catégorie B et deux pour ceux de la catégorie C. Les plafonds respectent le principe de parité, étant en-deçà de ceux prévus pour les corps équivalents de la fonction publique d'Etat. Les bénéficiaires de l'IFSE sont l'ensemble des fonctionnaires, les contractuels de droit public recrutés sur une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, et ceux effectuant des remplacements aux conditions d'une durée contractuelle minimale de trois mois, et d'une vacance de poste liée à un arrêt maladie.

Le périmètre d'application du CIA, qui est la part variable du RIFSEEP, est identique à celui de l'IFSE avec deux conditions supplémentaires pour les non titulaires, à savoir une durée contractuelle d'au moins douze mois, et la réalisation d'un entretien annuel d'évaluation. Son montant est plafonné à 500 € par an pour l'ensemble des groupes de fonction. L'attribution du CIA se fait au moment de l'entretien d'évaluation, en s'appuyant sur des critères d'évaluation, formalisés et hiérarchisés, relatifs à l'efficacité dans l'emploi dont la réalisation des objectifs, les compétences professionnelles et techniques, et les qualités relationnelles.

Les critères différenciés d'attribution pour les non titulaires sont complexes à mettre en œuvre. L'analyse des paies a ainsi mis en lumière des irrégularités telles que le non bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour des agents contractuels pourtant inclus dans le périmètre par les délibérations, l'attribution d'une part variable à des agents ne bénéficiant pas de la part fixe, une attribution d'IFSE pour une durée contractuelles inférieure à trois mois. L'absence d'expérience professionnelle, mise en avant par la collectivité pour justifier la non-attribution d'IFSE, n'est pas un critère suffisant et correspond à une lecture partielle des délibérations. L'instruction a également relevé l'octroi de nouvelle bonification indiciaire à quatre agents contractuels pourtant exclus de son bénéfice.

De plus, le choix de mettre en place un régime indemnitaire différencié entre des agents titulaires et des contractuels à fonctions et situations similaires est irrégulier. En effet, la cour de justice de l'Union Européenne²⁷, a estimé que la situation juridique d'un agent (statutaire ou contractuelle) ne peut, sans raison objective, justifier l'exclusion des agents contractuels placés dans une situation comparable du bénéfice d'un complément de rémunération s'ils remplissent les conditions objectives prévues pour son octroi. Plus récemment, le tribunal administratif de Nantes a jugé que toute disposition excluant du RIFSEEP certains contractuels sur le seul critère de la durée du contrat ou de l'ancienneté de l'agent au sein de la collectivité est illégale²⁸. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens dans un arrêt du 12 avril 2022 « Fédération Sud Education »²⁹.

La chambre invite donc la collectivité à sécuriser les règles d'attribution du régime indemnitaire des agents contractuels.

Sur la période contrôlée, la hausse des dépenses consacrées au RIFSEEP³⁰, 25,8% pour une évolution des dépenses totales de personnel (hors atténuation de charges) de 22,4%, s'est traduite par une légère augmentation de la part du régime indemnitaire dans le total des

²⁷ CJUE 20 juin 2019 Aff. C-72/18 : le juge européen a été amené à se prononcer sur la conformité au droit européen d'une réglementation nationale réservant le bénéfice d'un complément de rémunération à des agents publics employés en tant que fonctionnaires, à l'exclusion des agents employés en tant que contractuels de droit public à durée déterminée. La Cour a jugé cette réglementation discriminatoire à l'égard des agents employés en CDD placés dans une situation comparable à celle des fonctionnaires.

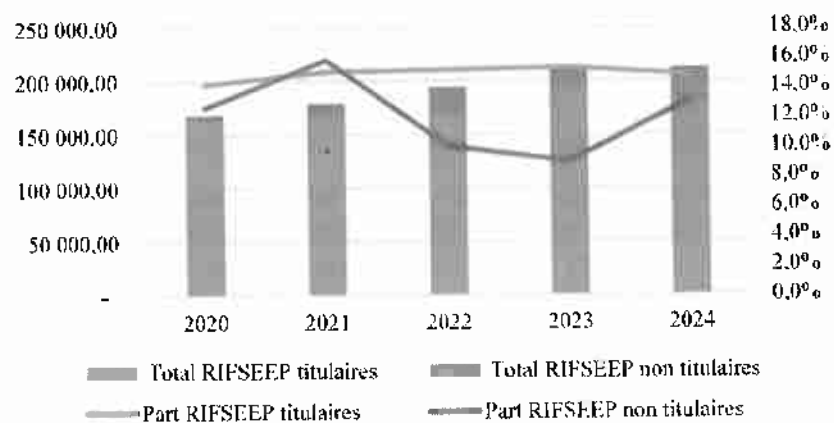
²⁸ TA Nantes, 2 juin 2022, n° 2106895 qui a jugé que le fait de restreindre le bénéfice du RIFSEEP à une condition de durée d'engagement ou de durée de l'emploi crée une différence de traitement sans rapport avec l'objet du décret du 20 mai 2014 qui institue ce régime indemnitaire et méconnaît ainsi le principe d'égalité.

²⁹ CE, 12/04/2022, « Fédération Sud Education » : la plus haute juridiction administrative a jugé que « les circonstances [...] tenant à la particularité de leur statut, à leurs conditions de recrutement, et à la durée maximale de leur période d'engagement » ne sont pas de nature à justifier d'exclure du bénéfice d'une indemnité des agents publics contractuels, exposés à des sujétions comparables à celles des personnels titulaires.

³⁰ Voir annexe n°5.

rémunérations pour les titulaires, 14,2% en 2020 à 14,8% en 2024, et les non titulaires, 13,1% en 2024 contre 12,6% en 2020.

Graphique n° 4 : Evolution du RIFSEEP entre 2020 et 2024



Source : données de paie.

Cette évolution a, par ailleurs, permis de réduire les écarts de régime indemnitaire entre les deux catégories de personnel. Ainsi, en 2024, le montant moyen de RIFSEEP était de 4 121 € pour un agent contractuel et de 4 574 € pour un titulaire, alors qu'en 2020, ces montants étaient respectivement de 2 556 € et 3 798 €.

3.5 Un absentéisme hors norme à interroger

La collectivité dispose de deux principales sources de données en matière d'absentéisme, la synthèse annuelle réalisée par le titulaire du contrat d'assurance statutaire et le rapport social unique, qui présentent d'importantes discordances³¹. Celles-ci s'expliquent pour partie par des données partielles en début de période du fait d'arrêts non saisis dans la base de données. La modification du périmètre du contrat d'assurance³² au cours de la période sous revue ne permet pas de s'appuyer sur les panoramas annuels réalisés par le prestataire.

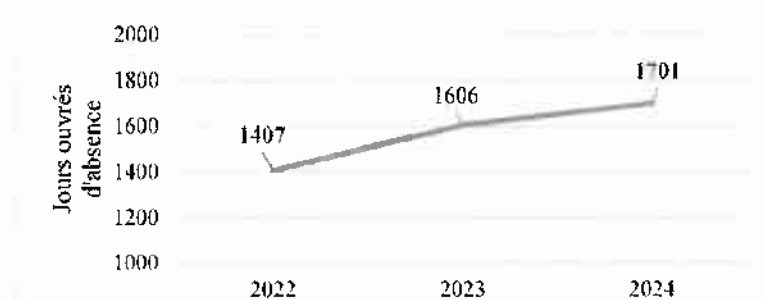
Le périmètre de l'analyse, réalisée à partir des données transmises par la commune, est celui des absences pour raison de santé pour lesquelles les collectivités disposent de leviers d'action. Il se concentre sur les trois dernières années contrôlées en raison de l'impact de l'épidémie de covid-19 sur les absences pour motif médical en début de période.

³¹ Cf. annexe n°6.

³² Le contrat renouvelé au 1^{er} janvier 2023 l'a été avec une couverture différente pour d'une part les titulaires (franchises de 30, 60 ou 90 jours, indemnisation à hauteur de 90%) et, d'autre part les contractuels, les stagiaires et fonctionnaires à temps non complet (pas de couverture décès, franchise de 10 jours). Cependant les données issues des synthèses réalisées par l'assureur des risques statutaires permettent de dresser un constat global de dégradation de la présence au travail.

L'absentéisme pour raison de santé des agents permanents de la commune s'est aggravé entre 2022 et 2024, progression de 20,9% des journées d'absence, bien que les effectifs en ETPT aient très légèrement diminué, 2,7%, sur la même période.

Graphique n° 5 : Evolution de l'absentéisme pour raison de santé entre 2022 et 2024



Source : traitement CRC des données transmises par la commune.

En 2024, les absences pour raison de santé sont en moyenne de 38,9 jours par agent soit une progression de 24,2% par rapport à 2022, 31,3 jours. Le niveau de ces absences est élevé en comparaison avec la moyenne des agents de la fonction public territorial dont les absences pour raison de santé étaient de 17,1 jours par agent en 2022.

La collectivité n'assure pas de suivi de l'absentéisme de ses agents et n'a ainsi pas conscience de son caractère anormalement élevé. Pourtant, la prévention et le recul de l'absentéisme constituent un enjeu tant en termes financiers³³ que d'amélioration de la qualité du service à la population.

La chambre recommande donc à la commune de réaliser un diagnostic, en s'appuyant notamment sur les synthèses réalisées par son prestataire d'assurance, afin d'identifier les causes de l'absentéisme élevé et, dans un second temps, d'élaborer un plan d'actions.

Recommandation n° 8. Réaliser un diagnostic et adopter un plan d'actions visant à prévenir l'absentéisme.

³³ Cf annexe n°7.

ANNEXES

Annexe n° 1. Marchés publics formalisés attribués durant la période 2020-2024.....	53
Annexe n° 2. Modalités de financement des investissements.....	54
Annexe n° 3. Détail de la composition du fonds de roulement.....	55
Annexe n° 4. Evolution des effectifs permanents par catégorie en ETPT entre 2020 et 2024	56
Annexe n° 5. Evolution du RIFSEEP entre 2020 et 2024.....	57
Annexe n° 6. Discordances des données relatives à l'absentéisme.....	58
Annexe n° 7. Détail du retraitement des données sur l'absentéisme	59

Annexe n° 1. Marchés publics formalisés attribués durant la période 2020-2024

Intitulé du Marché public	Procédure d'achat	Nom et Statut du titulaire public	Objet	Montant total	Durée d'exécution
2020					
Prestations de services en assurances	MAPA	SMACL	Lot 1 : responsabilité générale et risques annexes	Prime annuelle 901 € HT	01/02/2020 au 31/12/2025
		GROUPAMA GRAND EST	Lot 2 : incendie sans traces et risques annexes	Prime annuelle 18 161 € HT	
		GROUPAMA GRAND EST	Lot 3 : Flotte auto et risques annexes	Prime annuelle 6 568 € HT	
Construction d'une unité de restauration et aménagement de l'espace de restauration du pensionnat L'Ange	MAPA	INSTALL NORD	Lot 1 : Equipements de cuisine	64 991 € HT	3 mois
Rénovation couverture pensionnat		LA SAOINOISE DE MOBILIERS SAS	Lot 2 : Mobiliers	50 000 € HT	1 an
Mission de maîtrise d'œuvre - Pôle Lavoisier Ecole primaire		INSTALL NORD	Lot 3 : Vitrerie	4 000 € HT	1 an
Rénovation énergétique	MAPA	SARL RS CREATOIT	Rénovation couverture du bâtiment gendarmerie	41 625 € HT	60 jours
Mission de maîtrise d'œuvre pour travaux	MAPA	TITULAIRE : L'HOMME J Michel Co-traitants : ITEC, BATECO et BET ROLIN DROZ BARTHOLOMET Sous-traitant : SANCHEZ	Mission de maîtrise d'œuvre pour travaux	25 000 € HT	A l'expiration du délai de garantie parfait achèvement travaux
Sécurité des voiries	MAPA	SAS ALBIZA Espaces Verts	Lot 1 : remplacement des câbles	54 975 € HT	79 jours
Acquisition et reprise d'un porte-outils rotatif	MAPA	CASSANI DUBOIS SAS	Acquisition et reprise d'un porte-outils rotatif	124 000 € HT	6 mois
Plan de circulation et stationnement	MAPA	AXURBAN	Elaboration d'un plan de circulation et stationnement	19 750 € HT	7 mois
Achat mobilier et accessoires pour médiathèque	MAPA	SARL BUREAU BIBLIOTHEQUE SCOLAIRE	Achat mobilier et accessoires	30 000 € HT	24 mois
2021					
Marché de maîtrise d'œuvre - Aménagement de la zone commerciale	MAPA	CABINET D'ETUDES ANDRE	Marché de maîtrise d'œuvre	7 400 € HT	A l'expiration du délai de garantie parfait achèvement travaux
Aménagement de voirie - rue de la Poste	MAPA	COLAS France Ess Doubs	Aménagement de voirie rue de la Poste	158 270 € HT	2 mois
Maîtrise d'œuvre - Aménagement quinibus	Devis	CABINET COQUARD	Mission de maîtrise d'œuvre pour travaux	5 775 € HT	A l'expiration du délai de garantie parfait achèvement travaux
Aménagement d'un quai bus rue Roger Amoux	MAPA	SAS JC BONNEFOY - ss traitants Signalisation Nouvelle de Marquage, Albizria Espaces Verts et Ballanche Electrique	Lot 1 : travaux aménagement et espaces verts et Lot 2 : Eclairage public	51 970 € HT	35 jours
Maîtrise d'œuvre - Parking Médiathèque	Devis	CABINET COQUARD	Mission de maîtrise d'œuvre pour travaux	9 100 € HT	A l'expiration du délai de garantie parfait achèvement travaux
Aménagement Parking Médiathèque	MAPA	Lot 1 : VERMOT SAS Sous-traitants : Signature et ID Verde Lot 2 : JC BONNEFOY - ss traitant : SNM	Lot 1 : plateformes et espaces verts et Lot 2 : Eclairage public et mobilier urbain	Lot 1 : 239 191 € HT Lot 2 : 55 113 € HT	Lot 1 : 70 jours Lot 2 : 30 jours
Approvisionnement en combustible bois	ACCORD CADRE	GERARD ENERGIE BOIS	Approvisionnement en combustible : bois déchiqueté	50 000 € HT maximum sur 4 ans	1 an renouvelable 3 fois
2022					
Fourniture de voirie - Vallon Saint Michel	MAPA	BONNEFOY SAS	Lot unique pour VRD	473 082 € HT	5 mois
2023					
Marché maîtrise d'œuvre - La Chapelle	MAPA	BEJ SAS	Restauration, réhabilitation, études d'arch	60 900 € HT	Minimum 4 ans
Fourniture d'une tonne de déneigement pour Unimog	MAPA	CASSANI DUBOIS SAS	Fourniture d'une tonne de déneigement pour Unimog	13 900 € HT	5 mois
Remplacement d'un poteau d'éclairage	MAPA	BOLLE REDDAT	Remplacement d'un poteau d'entrée bâtiment Prévoir	4 855 € HT	9 mois
Fourniture d'un matériel pour la voirie	SLR DEVIS	BOLARD	Fourniture et pose	1269 € HT	6 mois
Nettoyage des locaux - Entretien ménage	AO RESTREINT	EPPI ADMR	Nettoyage des locaux - lot 1 locaux	900 000 HT max sur 4 ans	4 ans
			Nettoyage des locaux - lot 2 vitrerie	100 000 € HT max sur 4 ans	
Vidéoprotection	AO RESTREINT	co-traitants : EITTE STRASSER & VERMOT SAS, sous-traitants : Axaes pour Eite Strasser et Ceca pour Vermot SAS	Installation vidéoprotection municipale	199 680 € HT	4 ans
Acquisition équipements portables, accessoires et	ACCORD CADRE	ID INFO	Informatique bureautique	40 000 € HT	2 ans
Rénovation logement gendarmerie	MAPA	Ets BOUTCHARD	Rénovation peinture, revêtements de sol	18 744 € HT	3 mois
Impression photographique	MAPA	ESPACE BUREAUTIQUE ATE	Location 10 copieurs	65 012 € HT	4 ans
Remplacement de cloison séparatrice et isolation phonique - Accueil maternel	MAPA	OPTIMEST	Réalisation de cloison séparatrice et isolation phonique - Accueil maternel	6 210 € HT	6 mois
Aménagement de la voirie	MAPA	BONNEFOY SAS	Mise aux normes 7 passages piétons	27 216 € HT	6 mois
Marché de maîtrise d'œuvre - Viabilisation parcelles communales	MAPA	Sar Cabinet COQUARD	Marché de maîtrise d'œuvre - Viabilisation parcelles communales	Forfait forfaitaire Tranche Forêt + tranches déneigement : 10 705 € HT	Minimum 4 ans
Mission de maîtrise d'œuvre - Viabilisation parcelles communales	MAPA	GEOTEC	Donner cotations de sol pour fondation et possibilité d'infiltration des eaux à la parcelle	Forfait forfaitaire Tranche Forêt + tranches déneigement : 10 705 € HT	4 ans
2024					
Ecole Saint Emery - Rénovation des sols	MAPA	JPL Service	Repet sol ancien, réagrange, pose sol définitif	51 026 € HT	1 mois
PROCEDEX: AVEF INNOVATION		CEZAM	Restauration collective pour 2 périscolaires Préparation de repas et livraison en liaison chaude	615 456 € HT	4 ans

Source : commune de Valdahon.

Annexe n° 2. Modalités de financement des investissements

Tableau n° 15 : Le financement de l'investissement

en €	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
CAF brute	954 015	1 431 989	1 191 195	1 224 728	1 364 874	6 166 801
- Annuité en capital de la dette	649 634	655 012	638 025	551 989	651 406	3 146 066
= CAF nette ou disponible (C)	304 380	776 977	553 171	672 738	713 469	3 020 735
Taxe d'aménagement	125 008	297 002	333 261	204 327	174 923	1 134 520
+ Fonds de compensation de la TVA (PCTVA)	412 268	493 231	196 350	206 970	139 576	1 448 395
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	157 657	350 320	267 940	212 912	7 310	996 139
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	495 996	199 435	146 461	60 821	148 039	1 050 752
+ Produits de cession	86 176	245 478	90 244	78 332	10 017	510 246
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 277 105	1 585 466	1 034 255	763 361	479 864	5 140 052
= Financement propre disponible (C+D)	1 581 485	2 362 443	1 587 426	1 436 099	1 193 333	8 160 787
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>49,0%</i>	<i>167,9%</i>	<i>106,4%</i>	<i>89,9%</i>	<i>34,1%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 226 495	1 407 418	1 491 560	1 597 567	3 500 932	11 223 972
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	15 311	0	0	0	15 311
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	11 319	18 462	0	135 097	0	164 878
- Participations et inv. financiers nets	0	20 000	0	0	0	20 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 165	0	0	0	0	1 165
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 657 494	901 252	95 866	-296 564	-2 307 599	-3 264 539
- Reprise sur excédents capitalisés	338 019	0	0	0	0	338 019
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 995 512	901 252	95 866	-296 564	-2 307 599	-3 602 558
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	0	1 124 000	1 500 000	0	3 624 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-995 512	901 252	1 219 866	1 203 436	-2 307 599	21 442

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 3.Détail de la composition du fonds de roulement

Tableau n° 16 : Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2020	2021	2022	2023	2024
Dotations, réserves et affectations	38 531 760	39 906 018	41 917 024	43 129 045	44 246 133
+/- Différences sur réalisations	-80 258	157 467	210 352	-877 699	-875 397
+/- Résultat (fonctionnement)	573 086	1 002 161	783 743	802 590	971 678
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	8 474 763	9 009 551	9 413 271	9 678 819	9 819 641
<i>dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	78 522	75 060	64 378	68 897	56 431
<i>dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	8 396 241	8 934 492	9 348 893	9 609 922	9 763 210
+ Provisions pour risques et charges	0	644	2 105	2 105	2 960
= Ressources propres élargies	47 499 351	50 075 841	52 326 494	52 734 860	54 165 015
+ Dettes financières (hors obligations)	4 981 231	4 326 218	4 812 194	5 016 736	4 365 330
= Ressources stables (E)	52 480 582	54 402 060	57 138 687	57 751 596	58 530 346
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	43 708 083	44 299 338	45 098 826	42 692 694	43 000 619
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	130 949	133 897	120 451	107 070	93 689
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	210 904	272 687	320 153	360 302	325 931
<i>dont immobilisations corporelles</i>	43 361 251	43 867 776	44 633 243	42 204 949	42 560 626
<i>dont immobilisations financières</i>	4 978	24 978	24 978	20 372	20 372
+ Immobilisations en cours	5 188 668	5 617 639	5 890 407	4 401 959	7 180 382
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	3 148 870	3 148 870	3 148 870	6 452 923	6 452 923
= Emplois immobilisés (F)	52 045 621	53 065 847	54 138 102	53 547 575	56 633 924
= Fonds de roulement net global (E-F)	434 961	1 336 212	3 000 585	4 204 021	1 896 422
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	40,4	137,8	265,5	339,7	150,3

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 4. Evolution des effectifs permanents par catégorie en ETPT entre 2020 et 2024

<i>En ETPT</i>	2020	2024	Evolution	Part en 2024
<i>Catégorie A</i>	1,25	2	60%	4,6%
<i>Catégorie B</i>	4,3	6,37	48%	14,6%
<i>Catégorie C</i>	37,15	35,33	-5%	80,8%

Source : traitement CRC à partir des données de paie.

Annexe n° 5.Evolution du RIFSEEP entre 2020 et 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Titulaires					
IFSE	144 314,15 €	150 759,64 €	154 123,82 €	173 491,51 €	165 326,87 €
Nbre agents	43	42	43	41	40
CIA	18 980,98 €	18 390,23 €	17 839,72 €	17 310,00 €	17 622,00 €
Nbre agents	43	40	38	37	37
Total RIFSEEP titulaires	163 295,13 €	169 149,87 €	171 963,54 €	190 801,51 €	182 948,87 €
Rémunération totale titulaires	1 152 820,33 €	1 126 057,24 €	1 135 516,79 €	1 249 862,34 €	1 239 551,07 €
Part RIFSEEP titulaires	14,2%	15,0%	15,1%	15,3%	14,8%
Montant moyen par agent titulaire	3 797,56 €	4 027,38 €	3 999,15 €	4 653,70 €	4 573,72 €
Non titulaires					
IFSE	4 694,15 €	8 223,53 €	21 758,26 €	19 830,83 €	26 540,99 €
Nbre agents	2	6	16	12	7
CIA	417,78 €	1 457,14 €	457,00 €	866,00 €	2 307,00 €
Nbre agents	1	3	1	4	6
Total RIFSEEP non titulaires	5 111,93 €	9 680,67 €	22 215,26 €	20 696,83 €	28 847,99 €
Rémunération totale	40 510,42 €	61 249,34 €	221 540,82 €	230 881,03 €	220 710,63 €
Part RIFSEEP non titulaires	12,6%	15,8%	10,0%	9,0%	13,1%
Montant moyen par agent non titulaire	2 555,97 €	1 613,45 €	1 388,45 €	1 724,74 €	4 121,14 €
Ensemble					
Total RIFSEEP	168 407,06 €	178 830,54 €	194 178,80 €	211 498,34 €	211 796,86 €
Masse salariale totale	1 193 330,75 €	1 187 306,58 €	1 357 057,61 €	1 480 743,37 €	1 460 261,70 €
Part RIFSEEP ensemble	14,1%	15,1%	14,3%	14,3%	14,5%

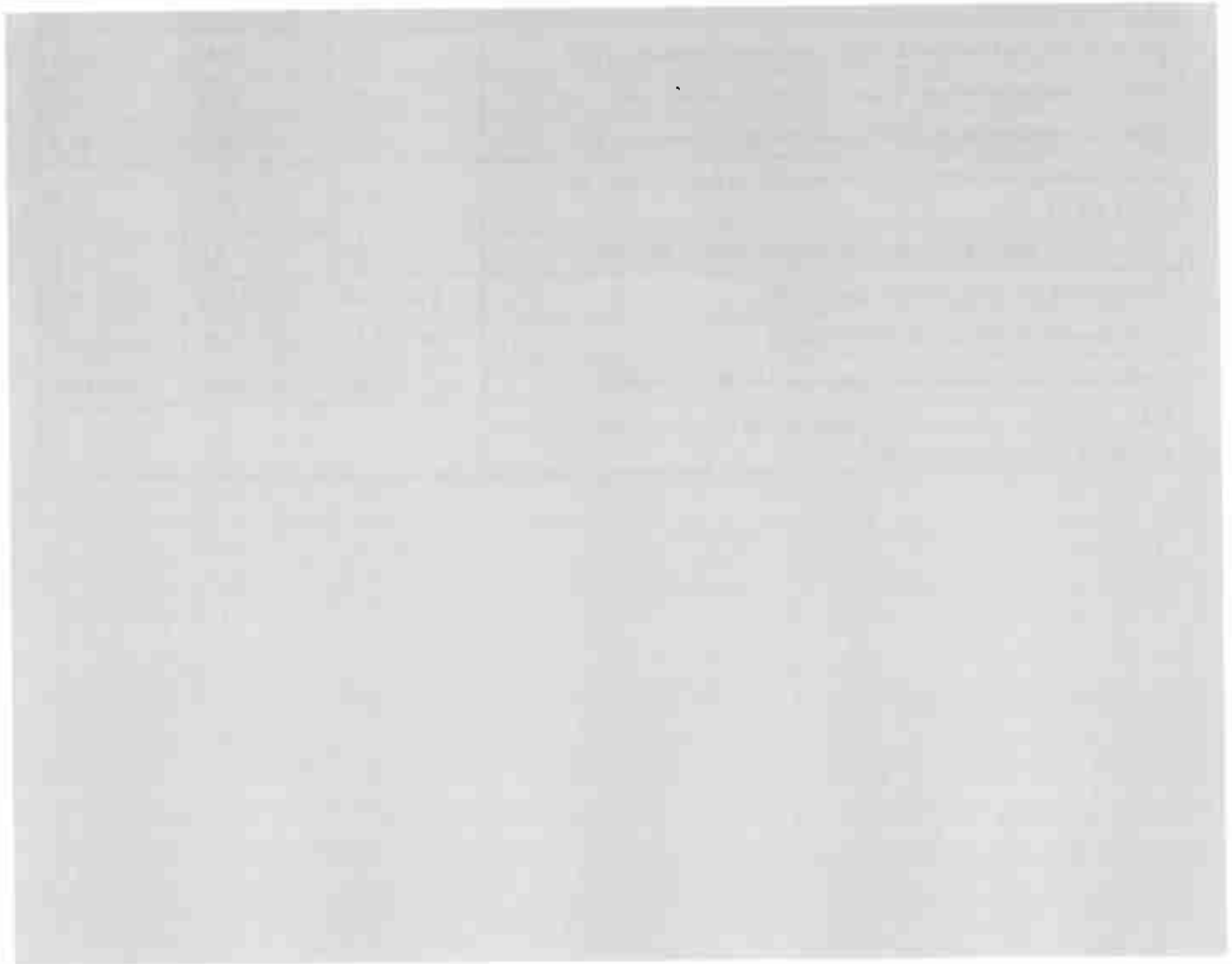
Annexe n° 6.Discordances des données relatives à l'absentéisme

Tableau n° 17 : Données d'absentéisme des agents permanents RSU et synthèses Relyens

	2020	2021	2022	2023
Données du RSU				
Taux absentéisme médical (MO+AT+CLM+CLD)	0,25%	7,78%	11,50%	11,56%
Taux absentéisme compressible (MO+AT)	0,25%	2,94%	5,30%	4,02%
Taux exposition	4,08%	31,91%	63,30%	59%
Taux fréquence	6,12%	76,6%	142,90%	103,8%
Données synthèse de l'assureur				
Taux absentéisme médical (MO+AT+CLM+CLD)	6,4%	9,9%	9,7%	13%
Taux absentéisme compressible (MO+AT)	2,1%	5%	6%	6,6%
Taux exposition	40%	40,7%	31,9%	50%
Taux Fréquence	48%	61,1%	42%	67,7%

Annexe n° 7.Détail du retraitement des données sur l'absentéisme

	2022	2023	2024
<i>Absentéisme pour raison de santé (en jours calendaires) (A)</i>	1970	2249	2381
<i>Absentéisme pour raison de santé (en jours ouvrés) (B) = (A)*5/7</i>	1407	1606	1701
<i>Effectifs permanents en ETPT (données de la commune) (C)</i>	44,9	42,9	43,7
<i>Absentéisme pour raison de santé traduit en jours ouvrés par ETPT (B/C)</i>	31,3	37,4	38,9
<i>Absentéisme pour raison de santé traduit en ETP (B/228)</i>	6,2	7,0	7,5
<i>Charges totales de personnel interne (D)</i>	1 877 303	2 038 981	2 033 103
<i>Coût annuel théorique d'un ETPT (D/C)</i>	41 792,1€	47 517,6€	46 524,1€
<i>Estimation coût absentéisme compressible (B/228)*(D/C)</i>	257 927,6€	334 796,8€	347 035,9€
<i>NB : 1 ETP est valorisé à 228 jours, soit le nombre moyen de jours travaillés selon le régime légal</i>			



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

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

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

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



1 rue de l'Hôtel de Ville
25800 Valdahon

Arrivée Greffe le 16.07.2025 - GA250173

**Chambre Régionale des Comptes
Bourgogne Franche-Comté
Monsieur le Président
28-30 rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON CEDEX**

Réf. : D.25.479

Objet : Réponses-Rapport d'observations définitives

Service- Agent : DCS – Edith JODON

Elu délégué : Sylvie LE HIR

Tél. : 03.81.56.23.88

Courriel : ejodon@valdahon.com

Valdahon, le 16 juillet 2025

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier reçu le 26 juin 2025 concernant le rapport d'observations définitives suite au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valdahon pour les exercices 2020 et suivants, je vous informe que je n'ai pas d'autres réponses particulières à formuler.

En vous remerciant pour votre attention,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Maire de Valdahon,
Sylvie LE HIR