

1 : Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Centre-Val de Loire relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Châteauroux

Le rapporteur : M. Stéphane ZECCHI

Par courrier en date du 12 juin 2018, la Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a informé Monsieur le Maire de l'ouverture de l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Châteauroux sur la période de 2013 à 2018 en application des dispositions des articles L. 211-3 et L. 211-4 du Code des Juridictions Financières.

Dans le cadre de ce contrôle, ce sont 5 questionnaires représentant 214 questions qui ont été traités entre juin 2018 et avril 2019 par la collectivité.

Les investigations de la Chambre ont porté plus particulièrement sur :

- Le contrôle interne au sein de la collectivité ;
- La situation financière de la commune ;
- La gestion des ressources humaines.

À l'issue des opérations de contrôle, l'entretien prévu par l'article L. 243-1 du Code des Juridictions Financières a eu lieu le 16 mai 2019 entre le Maire et les agents de la Chambre régionale des comptes en charge du dossier.

Lors de sa séance du 11 juillet 2019, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à la commune le 30 juillet 2019.

Par courrier en date du 30 septembre 2019, Monsieur le Maire a adressé à la Chambre un courrier de réponse aux observations formulées dans le rapport provisoire.

Après avoir pris acte de cette réponse, la Chambre a arrêté ses observations sous leur forme définitive. Elles ont été délibérées le 17 octobre 2019 et ont fait l'objet d'un rapport adressé à la commune le 25 octobre 2019.

La commune a de nouveau formulé une réponse en date du 25 novembre 2019.

Le rapport d'observations définitives a été à nouveau notifié à la commune en date du 19 juin 2020 avec l'obligation, en application de l'article L. 243-6 du Code des Juridictions Financières, de le communiquer à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion pour y être débattu :

« Le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat. »

Il est proposé au Conseil municipal de prendre acte de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Châteauroux sur la période de 2013 à 2018.

Avis de commission(s) à définir :

Commission Finances et Affaires Générales

29 juin 2020



Le **19 JUIN 2020**

La présidente

à

Dossier suivi par : Isabelle Martin-Vallet, greffière
T +33 2 38 78 96 07
greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Gil Avérous
Maire de Châteauroux
Hôtel de ville
CS 80509
36012 Châteauroux cedex

Réf. : greffe n° D2020-066/IP
PJ : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la
commune de Châteauroux

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Monsieur le maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Châteauroux pour les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document conserve un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante dans les conditions fixées par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières (CJF). Il conviendra ainsi de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion où il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers.

En application de l'article R. 243-14 du CJF, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du CJF, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du CJF dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il prévoit ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qui vous paraîtront utiles, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Le greffe de la chambre se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire concernant la procédure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.



Catherine Renondin



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CHÂTEAUROUX (Département de l'Indre)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 octobre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 L'EXAMEN DU CONTRÔLE INTERNE DE LA COMMUNE	11
1.1 L'environnement de contrôle	11
1.1.1 La déontologie	11
1.1.2 Les modalités d'administration.....	12
1.2 L'identification, l'analyse et le traitement des risques	13
1.2.1 La connaissance des risques liés aux partenaires et satellites et aux organismes de regroupement	14
1.2.2 La représentation des risques financiers au sein des états financiers.....	16
1.3 L'intégration des activités de contrôle au sein de différents processus	17
1.3.1 Le dispositif de contrôle de la chaîne comptable.....	18
1.3.2 Le suivi des produits locaux	19
1.3.3 Le traitement des demandes de subventions des personnes de droit privé et le contrôle de leur utilisation	21
1.4 L'information et la communication	22
1.4.1 La transparence de l'information relative au processus budgétaire.....	22
1.4.2 Les relations avec le comptable public	23
1.4.3 La diffusion interne des objectifs de la collectivité	25
1.4.4 Un système d'information en mutation	25
1.5 Le pilotage	27
1.5.1 Le contrôle interne reste à structurer	27
1.5.2 L'absence d'audit interne	28
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	29
2.1 Présentation du contexte	29
2.1.1 Périmètre du budget municipal	29
2.1.2 Une stratégie financière ancienne adaptée au contexte économique national	29
2.2 Les performances financières annuelles	30
2.2.1 Des soldes de gestion stables et plus performants que la strate.....	30
2.2.2 Des charges courantes qui diminuent et dont la structure demeure stable.....	31
2.2.3 Des produits de gestion en baisse et au sein desquels la part des produits rigides et flexibles s'inverse.....	33
2.3 La réalisation des projets communaux.....	37
2.3.1 Les dépenses et subventions d'équipement	37
2.3.2 Le financement des dépenses d'investissement.....	40
2.4 Une dette sous contrôle et qui diminue.....	42
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	44
3.1 La gestion des ressources humaines dans un contexte de mutualisation	44
3.1.1 La mise en place de la mutualisation	44

3.1.2 L'évolution de la masse salariale.....	46
3.1.3 La connaissance et l'évolution des effectifs	47
3.1.4 La démarche de pilotage	50
3.2 Le temps de travail.....	52
3.2.1 L'organisation du temps de travail	52
3.2.2 L'absentéisme au travail	56
3.3 La rémunération	57
3.3.1 Les primes et indemnités	57
3.3.2 Les avantages en nature	60
ANNEXES	63

SYNTHÈSE

La chambre a inscrit à son programme de l'année 2018, l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Châteauroux. Le contrôle a porté principalement sur le contrôle interne, la situation financière et la gestion des ressources humaines.

Au cours de la période 2013-2018, l'action de la municipalité a été guidée par la recherche d'économies et d'efficience. La chambre s'est attachée à examiner si ces objectifs avaient été atteints et dans quelle mesure ils pouvaient encore être mis en œuvre à l'avenir.

D'un point de vue financier, la situation de la ville en 2018 est satisfaisante. L'excédent brut de fonctionnement a atteint son plus haut niveau cette année-là. Il en est de même pour la capacité d'autofinancement brut du fait tout particulièrement de la baisse des charges. Châteauroux s'est employée sur la période à réduire son encours de dette et n'a d'ailleurs pas eu recours à l'emprunt en 2017 et 2018. Sur la période, les dépenses d'investissement ont connu une baisse significative jusqu'en 2016 et se situent nettement en dessous de celles des communes de la même strate. Dans la perspective d'une reprise de l'investissement, la stratégie de la ville devra être reconsidérée, le plafond arrêté de 14 M€ de dépenses par an ne pouvant être atteint, dans la situation actuelle, sans recourir à l'emprunt.

En termes de contrôle interne, la collectivité a intégré la nécessité de mettre en place des procédures. Elle a récemment engagé un contrôleur de gestion et développé des processus internes visant à s'assurer du respect des règles déontologiques et de transparence de l'action publique. Cette démarche pourrait être utilement poursuivie en mettant en place un contrôle systématisé des satellites et partenaires comme le nouvel établissement public Châteauroux Events et en renforçant certaines procédures dans le suivi du patrimoine et des recettes notamment.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la période sous contrôle a été marquée par la mutualisation avec la communauté d'agglomération Châteauroux métropole. La création de quinze services communs a conduit au transfert de 424 agents de la commune en 2015. D'un point de vue strictement financier, cette mesure n'a pas conduit à une baisse des charges de personnel communales du fait des reversements réalisés au profit de la communauté d'agglomération mais a toutefois permis qu'elles n'augmentent pas. Des pistes d'économies peuvent, à l'heure actuelle, être envisagées en régularisant certaines pratiques comme par exemple l'allongement du temps de travail, de l'ordre de 1 564 heures par an, ou l'abandon de l'usage visant à accorder trois mois de rémunération aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite.

Indépendamment de la mutualisation, il apparaît que la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui, à terme, doit permettre une meilleure adéquation entre les besoins de la ville et ses ressources, n'en est qu'à ses prémices. Châteauroux n'a pas encore développé de démarche anticipatrice dans la gestion de ses agents. Aucune prospective pluriannuelle n'est élaborée, ce qui se traduit, en méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales, par l'absence de volet prospectif dans les rapports d'orientations budgétaires. La chambre recommande à ce titre à la commune de développer une telle démarche qui lui permettra un pilotage plus fin de ses effectifs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en place un régime de provision adapté dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n° 2 : Établir un recensement des recettes de la commune et en assurer le suivi.

Recommandation n° 3 : Enrichir le rapport d'orientations budgétaires, notamment son volet prospectif, dans le respect des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Recommandation n° 4 : Procéder à l'inventaire des biens de l'actif.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un contrôle sur les régies.

Recommandation n° 6 : Poursuivre la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en anticipant au mieux les besoins et présenter cette démarche dans le rapport d'orientations budgétaires.

INTRODUCTION

Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières, sont présentées en annexe n° 1.

Chef-lieu du département de l'Indre, la commune de Châteaux est la ville la plus importante du département et la cinquième de la région Centre-Val de Loire. Elle est membre de la communauté d'agglomération Châteaux Métropole et en constitue la ville centre, 60 % de la population de la communauté d'agglomération y résidant. Châteaux est également membre du syndicat de gestion du golf de Châteaux-Val de l'Indre et du syndicat départemental d'énergie de l'Indre.

D'une superficie de 19,04 km², la commune comptait 43 732 habitants en 2015. Entre 1999 et 2015, elle a perdu 5 900 habitants. 29,1 % de la population avait plus de 60 ans en 2015. Seulement 47,2 % de la population réside dans un logement dont elle est propriétaire et 29,7 % des personnes vivant en location se logent dans une habitation à loyer modéré. Le taux de chômage s'élevait en 2015 à 13,3 %, en augmentation de trois points par rapport à 2009, et supérieur tant au taux régional (9,9 % en 2013 et 9,5 % en 2016) que départemental (9,8 % en 2016). En 2015, le revenu médian par unité de consommation est de 18 609 € (inférieur à la moyenne régionale de 20 494 € et départementale de 19 175 €) tandis que le taux de pauvreté est de 20,06 %, supérieur à la moyenne départementale de 14,72 %.

Les investigations de la chambre ont porté, outre l'analyse de la situation financière, sur l'examen du contrôle interne au sein de la commune et sur la gestion des ressources humaines.

1 L'EXAMEN DU CONTRÔLE INTERNE DE LA COMMUNE

Le contrôle interne est un dispositif par lequel une collectivité territoriale organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats, et plus généralement à assurer la qualité des services¹. En principe, ce dispositif est constitué de cinq composantes interdépendantes : l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, la gestion de l'information et de la communication ainsi que le pilotage.

1.1 L'environnement de contrôle

1.1.1 La déontologie

1.1.1.1 La sensibilisation des élus locaux

L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la (...) charte de l'élu local.* ».

Le deuxième alinéa de l'article L. 2121-7 du CGCT ajoute que « *Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du présent titre.* ».

Cette charte établit un cadre déontologique destiné à préciser les normes de comportement que les élus locaux doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants. Le contenu de la charte se présente comme le rappel du droit en vigueur et des principes démocratiques que doivent respecter les élus investis de la confiance des électeurs. Il s'agit d'offrir aux membres des assemblées délibérantes locales toute l'information nécessaire à l'exercice de leur mandat électif. Au cas particulier, la commune de Châteauroux n'a pas adopté cette charte, ce qu'elle ne sera légalement tenue de faire qu'à l'occasion de la première réunion du conseil municipal suivant les prochaines élections en mars 2020.

La ville indique néanmoins être vigilante quant à la prévention des conflits d'intérêts des élus. Elle tient à jour un tableau récapitulatif des différentes commissions, associations ou entreprises dans lesquelles des membres du conseil municipal siègent. Elle indique, par ailleurs, que les élus concernés ne participent pas aux votes des délibérations concernant des instances dont ils sont membres. La chambre relève que, d'une part, le tableau confectionné doit également permettre de s'assurer que les élus intéressés ne participent pas au travail

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, insertion relative aux évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales, page 283.

d'instruction des dossiers objets du vote, d'autre part, qu'ils ne doivent en outre pas être présents dans la salle au moment du vote.

La chambre a vérifié que les indemnités versées aux élus en 2015, 2016 et 2017 respectaient l'enveloppe globale prévue par les dispositions des articles L. 2123-20 et suivants du CGCT, ce qui est bien le cas.

1.1.1.2 La sensibilisation du personnel de la collectivité

La commune ne s'est pas formellement dotée d'une charte déontologique pour ses agents. En revanche, elle leur rappelle leurs responsabilités à l'occasion d'actions de formation, par exemple à l'attention des régisseurs, ou à travers l'élaboration de guides de procédures internes comme c'est le cas pour la fonction achat.

Depuis le 1^{er} juin 2018, la ville s'est dotée d'un référent déontologue dont les fonctions sont exercées sous forme collégiale par un trio composé d'un élu, du responsable du service juridique et de la directrice générale adjointe en charge des ressources humaines. Les missions de référent laïcité et référent éthique leur sont également confiées.

Afin de les éviter, que ce soit pour elle-même, pour ses agents ou pour les usagers des équipements, la commune accompagne et encadre des pratiques susceptibles de présenter des risques juridiques. À titre d'exemple, la possibilité de cours de natation dans le cadre de l'activité privée des agents a été organisée par des délibérations des 14 novembre 2003 et 17 février 2014. La collectivité a décidé d'instituer la possibilité pour ses éducateurs sportifs volontaires, titulaires du brevet d'Etat d'éducateur sportif des activités de natation, de dispenser, en dehors de leurs heures de travail, des leçons particulières de natation et d'aquabike. Ceci suppose que l'agent demande un cumul d'activités et conventionne avec la ville afin de fixer les modalités relatives à la mise à disposition de l'équipement, à l'assurance et aux modalités de paiement. Le nombre d'heures de cours est limité à un plafond annuel de 273 heures. Elles font l'objet d'une tarification décidée chaque année par le conseil municipal. La recette correspondante est encaissée par la ville et fait ensuite l'objet d'une répartition avec les agents concernés. En 2018, elle représente en moyenne 11,8 % de leur salaire brut.

1.1.2 Les modalités d'administration

1.1.2.1 Les délégations des responsabilités

En vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal a délégué une partie de ses pouvoirs au maire. Aucune irrégularité n'a été constatée. La chambre relève que la dernière délégation accordée fixe des limites plus précises à son exercice. En particulier, le conseil municipal a formalisé sa politique d'endettement pour mieux encadrer les pouvoirs confiés au maire : par exemple, dans la limite des crédits inscrits au budget, ils sont limités aux emprunts cotés 1-A selon la charte Gissler et pour une durée maximale de 25 ans.

En vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT, l'ordonnateur a procédé par arrêtés aux délégations d'usage au bénéfice de ses douze adjoints. Aucune irrégularité n'a été constatée.

En application de l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire peut, par arrêté, donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, une délégation de signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, au directeur général et au directeur des

services techniques et aux responsables de services communaux. À Châteauroux, peu de délégations sont, de fait, accordées aux agents ; n'en bénéficient que le directeur général des services, les directeurs généraux adjoints et la directrice des finances.

1.1.2.2 Le fonctionnement institutionnel

L'organisation interne de la collectivité repose sur deux règlements intérieurs, l'un à destination du conseil municipal, l'autre du personnel. La commune a en outre adopté une charte des relations entre les élus et l'administration.

Il ressort de l'examen des comptes rendus des réunions du conseil municipal que le maire fait un retour régulier aux élus sur les décisions prises en vertu de la délégation de signature qui lui est accordée. Toutefois, il apparaît que les orientations stratégiques et prospectives décidées pour la collectivité ne font pas l'objet d'une présentation devant l'assemblée délibérante. Alors que les rapports d'orientations budgétaires ne contiennent pas ou peu d'éléments prospectifs, le projet pluriannuel d'investissement élaboré par les services municipaux n'est pas présenté à l'ensemble des élus et, par voie de conséquence, aux citoyens. Seuls les élus de la majorité ont bénéficié, en novembre 2017, lors d'une conférence de majorité, d'une présentation du volume des dépenses d'équipement projetées jusqu'en 2026, volume qui au demeurant a ensuite été revu à la baisse. De même, les informations sur la gestion de la dette ne sont présentées par le maire qu'en conférence de majorité.

L'organisation interne repose classiquement sur un travail en commission. Or, un certain nombre de commissions récemment mises en place, en particulier pour accompagner la mutualisation, n'ont pas ou peu fonctionné et n'ont, par ailleurs, pas ou peu rédigé de comptes rendus permettant d'en retracer l'activité. C'est le cas de la commission ressources et performances qui a été supprimée ou de la commission mutualisation qui n'est pas réunie depuis janvier 2016.

1.2 L'identification, l'analyse et le traitement des risques

L'équilibre financier du budget principal d'une collectivité peut être perturbé par celui de ses budgets annexes ou de ses opérations d'aménagement, ainsi que par les engagements économiques pris au titre de participations à des sociétés (sociétés d'économie mixte locale ou société publique locale) ou de garanties d'emprunts pour le compte de tiers, tels que des offices de l'habitat. Enfin, la situation financière des structures intercommunales dont elle est membre peut également rejaillir sur sa propre situation soit directement par le biais d'une augmentation des contributions, soit par répercussion du contexte financier qu'elle fait peser sur les acteurs économiques locaux.

À ce jour, la commune ne dispose d'aucune carte exhaustive des risques financiers, que ceux-ci soient internes ou externes. La commune affirme cependant avoir en projet la création d'une telle carte et réfléchir à la systématisation du contrôle des satellites et des partenaires.

1.2.1 La connaissance des risques liés aux partenaires et satellites et aux organismes de regroupement

1.2.1.1 Les organismes de regroupement

Outre la communauté d'agglomération Châteauroux métropole dont elle est la ville centre, la commune est également membre de deux autres organismes de regroupement : le syndicat départemental d'énergie de l'Indre (SDEI) et le syndicat mixte du golf de Châteauroux-Villedieu Val de l'Indre.

Au cours de la période sous revue, la ville a versé au SDEI une cotisation annuelle de 200 €², des subventions d'équipement pour un montant moyen de 5 397 € entre 2016 et 2018 et des participations à des travaux réalisés par le syndicat pour un montant moyen de 28 269 € sur la période 2014-2018.

Les statuts du syndicat mixte du golf prévoient que la contribution de la commune s'élève à 35 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement plafonnées à la somme de 63 564 € et qu'elle participe à hauteur de 18 % des intérêts et échéances d'emprunts. Compte tenu des dispositions précitées et de la diminution régulière de la participation communale, cet engagement financier ne présente pas un risque particulier.

En application des dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, les présidents d'EPCI doivent adresser, avant le 30 décembre de chaque année, aux maires des communes membres un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif de celui-ci. Ce rapport doit faire l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique.

Au cas d'espèce, le maire de Châteauroux n'est pas en mesure de respecter cette obligation, les deux syndicats ne lui transmettant pas leurs rapports d'activité. À défaut d'envoi spontané, il conviendrait que la ville sollicite ces deux EPCI pour en obtenir communication afin d'être en mesure de délivrer une information appropriée aux membres du conseil municipal.

1.2.1.2 Les établissements publics locaux

La commune a créé trois établissements publics : une caisse des écoles en 1983, un centre communal d'action sociale (CCAS) en 1978 et, plus récemment, un établissement public industriel et commercial (EPIC) dénommé Châteauroux Events en 2016. L'activité de ces établissements, compte tenu notamment de l'importance des sommes qui leur sont versées, implique un contrôle régulier de la part de la ville.

Tableau n° 1 : Subventions de fonctionnement versées par la commune de Châteauroux à la caisse des écoles et au CCAS

<i>Montants en euros</i>		2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
657361	Caisse des écoles	316 000	294 000	301 300	255 300	279 600	320 000	0,3 %
657362	CCAS	1 757 349	1 857 660	1 723 899	1 616 682	1 512 500	1 648 512	-1,3 %

Source : comptes de gestion

² Montants payés de 2014 à 2018. En 2018 s'ajoute une somme de 932 €.

En ce qui concerne plus particulièrement l'EPIC Châteauroux Events, la commune justifie sa création par la volonté de regrouper les activités liées à l'événementiel dans la perspective affichée de développer l'attractivité du territoire. Selon elle, cette structure offre la possibilité d'un mode de fonctionnement simplifié, plus rapide et plus souple permettant de s'adapter aux exigences du marché événementiel.

En application des dispositions de l'article L. 2221-10 du CGCT, cet établissement public est doté d'une personnalité morale propre et dispose d'une autonomie financière tout en demeurant rattaché à la commune. La création d'une telle entité peut être source de deux difficultés ambivalentes.

La première est liée à l'autonomie de cet EPIC qui ne constitue pas un service de la ville. Conformément aux dispositions des articles R. 2221-1 et suivants du CGCT, c'est le directeur et non le maire qui en est le représentant légal et l'ordonnateur. De ce fait, il n'appartient à ce titre qu'au directeur de signer les conventions conclues par l'établissement. Or, au cas présent, il a été constaté que les conventions annuelles de mise à disposition de personnel communal à l'EPIC ont été signées par M. Avérous en qualité de président de l'établissement.

La deuxième difficulté est liée au contrôle qui doit être réalisé sur cette structure qui demeure rattachée à la commune, le conseil municipal l'ayant créée disposant de la liberté par ailleurs de la supprimer. L'article R. 2221-52 du CGCT prévoit à ce titre que le compte de l'EPIC « est transmis pour information à la collectivité de rattachement dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration ». Or, si les comptes de l'établissement sont transmis à la commune, ils ne font pas l'objet d'une information au conseil municipal. L'examen des comptes rendus du conseil municipal de l'année 2018 ne fait pas apparaître une présentation du compte 2017 de l'établissement à l'assemblée délibérante. Le rapport d'activité de la structure ne lui est pas non plus présenté, ce qui pourrait être fait dans un objectif de transparence.

En principe, les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie doivent être équilibrés en recettes et en dépenses (article L. 2224.-1 du CGCT). Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services. Toutefois, sur délibération motivée du conseil municipal, il peut être dérogé à ce principe dans certains cas, notamment lorsque les exigences du service conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. C'est en se prévalant de cette exception que la commune verse annuellement une subvention, qualifiée « d'équilibre » dans l'objet du mandat en cause, d'un montant conséquent à l'EPIC Châteauroux Events qui représente une part importante des ressources de ce dernier³. La chambre relève toutefois que les contraintes particulières de fonctionnement alléguées pour justifier ce versement ne sont pas clairement définies dans les délibérations correspondantes.

³ L'examen des balances de l'EPIC fait apparaître un total de recettes de 443 013 € en 2017 et de 769 661 € en 2018. Avec les seules prestations de services de 188 000 €, la ville de Châteauroux représente 42,4 % des recettes de l'année 2017.

Tableau n° 2 : Synthèse des flux financiers constatés entre l'EPIC Châteauroux Events et la commune de Châteauroux à partir de la section de fonctionnement du budget principal de la ville

<i>Montants en euros</i>	2017	2018
Total des dépenses de la commune	408 685	439 912
<i>Dépenses de la commune payées à l'EPIC Châteauroux Events</i>	<i>334 810</i>	<i>364 956</i>
<i>dont prestations de services</i>	<i>188 000</i>	<i>211 500</i>
<i>dont subvention « d'équilibre »</i>	<i>144 900</i>	<i>150 000</i>
<i>Dépenses de la commune effectuées pour le compte de l'EPIC Châteauroux Events</i>	<i>73 875</i>	<i>74 957</i>
<i>personnel communal mis à disposition de l'EPIC</i>	<i>73 875</i>	<i>74 957</i>
Total des recettes de la commune	74 731	78 799
<i>Recettes de la commune perçues sur l'EPIC Châteauroux Events</i>	<i>74 731</i>	<i>78 799</i>
<i>remboursement du personnel mis à disposition</i>	<i>73 875</i>	<i>74 957</i>
<i>remboursement de charges diverses</i>	<i>818</i>	<i>3 807</i>
<i>participation à la restauration des agents</i>	<i>38</i>	<i>35</i>
Solde pour la commune	-333 954	-361 113

Source : compte de gestion et extractions comptables produites par la commune

1.2.1.3 Les délégations de service public

La commune a conclu trois délégations de service public, la première concerne le crématorium, la seconde la brocante des marins et la troisième la gestion et l'exploitation du marché couvert des Halles. La chambre s'est assurée qu'en 2017, la ville avait été destinataire des rapports d'activités des délégataires et que ceux-ci avaient effectivement été présentés au conseil municipal.

1.2.2 La représentation des risques financiers au sein des états financiers

Les états financiers comprennent des annexes permettant au lecteur d'être informé des risques financiers sous-jacents à l'activité municipale. Outre les états relatifs à la dette et notamment à sa répartition par typologie et à l'équilibre des opérations financières, le compte administratif permet de connaître la situation des engagements hors bilan ainsi que le détail des provisions figurant dans les comptes. La chambre a examiné ces deux états.

1.2.2.1 Les garanties d'emprunt accordées par la commune

Les garanties d'emprunts accordées par la commune font l'objet d'un suivi avec un outil dédié. Sur la période, elles concernent à plus de 96 % des opérations de logement social, le solde concernant des emprunts souscrits par le CCAS et une maison de retraite. La commune n'a pas garanti d'engagements contractés par des tiers pour un objet autre qu'un emprunt.

Mi-2018, la commune gère encore 109 lignes de garanties d'emprunt pour un montant de 52,49 M€ et pour lesquelles les uniques opérations effectuées peuvent être des réaménagements de prêts.

Au cours de la période sous revue, aucune des garanties accordées par la ville n'a été mise en jeu. Compte tenu du respect des obligations prudentielles prévues par le CGCT et au regard des masses financières en jeu, les garanties accordées par la commune n'appellent pas de remarques particulières. Cependant, si la ville reçoit régulièrement les informations relatives

aux emprunts garantis de la part des organismes concernés, elle n'est pas en mesure de garantir le respect des dispositions relatives au partage des risques.

1.2.2.2 Les provisions pour risques et charges

Conformément aux dispositions de l'article R. 2321 du CGCT, les provisions pour litiges et contentieux doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, pour un montant égal à la charge financière estimée (dommages et intérêts, indemnité et frais de justice). Leur montant doit être revu annuellement en fonction des résultats des instances et procédures en cours et elles ne peuvent être soldées que lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours).

Sur l'ensemble de la période sous revue, les comptes ne font jamais apparaître de provisions pour risques alors que la commune est engagée dans au moins deux contentieux ayant une possible incidence financière (l'un pour au moins 30 000 €, l'autre pour 50 000 €) et qu'elle précise, par ailleurs, être également engagée dans d'autres contentieux en matière de personnel pour lesquels elle qualifie les conséquences financières « d'extrêmement mineures ».

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit également la constitution de provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur un compte épargne temps (CET) par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés.

Le règlement des congés de la commune prévoit que les agents détenant un CET dont le solde, au terme de l'année civile, dépasse 20 jours ont la possibilité d'opter pour l'indemnisation des jours. Au cours du 1^{er} semestre 2018, sur les 181 agents municipaux qui possèdent un CET, huit ont opté pour la monétisation dont la moitié pour solder le compte. Aucune provision n'est constituée à ce titre.

En outre, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit la constitution de provisions pour frais de désamiantage qui doivent être constituées lorsque de l'amiante est détectée à un certain niveau de concentration dans les bâtiments sur lesquels des travaux sont prévus. La provision correspond au montant estimé des travaux de désamiantage. Au cours de la période sous revue, la commune n'a constitué aucune provision à ce titre alors qu'elle a, par exemple, lancé un marché de désamiantage et de démolition d'une ancienne usine ainsi qu'un marché identique concernant la gare routière. En outre, les travaux prévus de réfection de l'hôtel de ville nécessiteront également un désamiantage.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un régime de provision adapté dans le respect des dispositions du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14.
--

1.3 L'intégration des activités de contrôle au sein de différents processus

En complément des règles budgétaires de l'annualité, de l'unité, de l'universalité et de l'équilibre, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit diverses procédures pour permettre la restitution d'une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine

communal. La comptabilité communale doit ainsi satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes.

1.3.1 Le dispositif de contrôle de la chaîne comptable

1.3.1.1 Une organisation partiellement déconcentrée qui a évolué avec la mise en place de la dématérialisation

L'organisation de la chaîne comptable n'est pas uniforme, selon la direction générale adjointe à laquelle est rattaché le service. Pour certains secteurs, toutes les opérations de la chaîne comptable sont centralisées à la direction des finances tandis que d'autres secteurs fonctionnent de manière décentralisée jusqu'au pré-mandatement. S'agissant des recettes, l'organisation diffère seulement dans la mesure où il n'existe pas de pré-titre et où seule la direction des finances peut émettre les titres de recettes.

Si cette organisation, qui résulte de l'histoire et des évolutions de la structure, se cherche encore, en revanche, la formalisation des tâches est en cours de réalisation. À ce titre, il peut être relevé qu'une note du 8 février 2017 rappelle aux services les modalités d'application de la comptabilité d'engagement et que la direction des finances travaille à la rédaction d'un règlement financier.

Le passage au protocole PESv2 a été réalisé à compter de l'exercice 2015 pour les pièces comptables mais ce n'est que depuis le 1^{er} septembre 2016 que les pièces justificatives l'ont également été pour un périmètre alors incomplet, ce qui n'est plus le cas en 2017. Au démarrage, cette évolution technique a fait apparaître des difficultés opérationnelles lors du redéploiement de la chaîne comptable et pendant la mise en place du circuit des flux. Pour faire face à cette situation, la commune s'est équipée de nouveaux matériels informatiques, au cours du second semestre 2016.

La chaîne comptable est désormais entièrement dématérialisée sur le volet dépenses. Les factures dématérialisées sont réceptionnées au format PDF, soit sur une adresse générique de courriel, soit sur le portail Chorus Pro (17,27 % des factures à mi 2018). A défaut, elles sont numérisées par les agents de la direction des finances.

S'agissant des recettes, la chaîne comptable n'est dématérialisée que pour les tiers publics. Pour les tiers privés, pour le moment, les avis de somme à payer transmis à la trésorerie sont encore papier. La commune a toutefois commencé à mettre en place différents outils comme les paiements par prélèvements automatiques, sans contact ou encore en ligne, notamment dans les régies.

In fine, sans en être l'unique facteur, la commune constate une incidence positive de la dématérialisation sur son délai global de paiement, celui-ci étant passé de 52,2 jours en septembre 2017 à 23,58 jours en septembre 2018.

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

Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices, en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice les charges et produits qui s'y rapportent. Les montants à rattacher correspondent à des charges ou produits dont le fait générateur est

intervenu sur l'exercice N et pour lesquels l'enregistrement en comptabilité n'a pas été constaté, la facture ou le titre n'étant parvenu à la collectivité qu'au cours de l'exercice N+1.

L'examen des documents comptables montre qu'au début de la période sous contrôle, la commune ne respectait pas le principe précité. À partir de 2014, notamment sous l'effet de la mutualisation de la direction des finances avec la communauté d'agglomération, de nouvelles procédures ont été mises en place conduisant au développement de la pratique du rattachement des charges. Si l'organisation et la procédure n'appelle pas de remarques concernant les charges, force est de constater que les efforts réalisés n'ont pas été les mêmes s'agissant du rattachement des produits. La commune confirme que la procédure de rattachement est opérationnelle sur les charges mais que sa mise en place s'avère plus longue s'agissant des produits du fait de difficultés rencontrées par les services opérationnels pour émettre en temps utile des titres de recettes.

Ce déséquilibre entre le rattachement des charges et des produits a potentiellement pour conséquence une minoration du résultat de l'exercice. En cela, il ne permet pas de satisfaire au principe d'indépendance des exercices.

Tableau n° 3 : Part des rattachements réalisés et incidence sur le résultat de l'exercice

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,0 %	0,1 %	1,4 %	3,9 %	4,2 %	4,4 %
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
Résultat de l'exercice (en euros)	7 777 808	7 248 563	7 801 569	7 067 237	8 014 167	9 679 939
Incidence des rattachements sur le résultat de l'exercice (différence en % du résultat)	0,0 %	-0,5 %	-9,1 %	-29,1 %	-29,3 %	-24,5 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

1.3.2 Le suivi des produits locaux

1.3.2.1 Les recettes d'activités et les recettes liées au patrimoine

La direction des finances de la commune ne dispose pas d'un recensement précis et exhaustif de l'ensemble des produits, taxes et impositions de la collectivité, permettant d'identifier, pour chacun, les marges de manœuvre de la commune. Sur ce point, s'agissant des impositions, elle ne dispose d'aucun suivi des exonérations d'impôts ni de leurs incidences.

Les directions opérationnelles assurent la constatation des droits et leur liquidation et établissent la facturation auprès des usagers ou redevables tandis que la direction des finances valide l'ordonnancement final par l'émission du titre de recette.

Au cours de la période sous revue, les évolutions organisationnelles (mutualisation avec l'agglomération) et la rotation du personnel ont entraîné un amoindrissement du suivi des recettes, susceptible de dégrader la permanence des méthodes et l'image fidèle des comptes. C'est le cas par exemple de la refacturation aux locataires des impôts locaux payés par la ville, des redevances dues par les entreprises de réseau ou de la redevance d'affermage du crématorium.

A contrario, l'évolution de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) montre l'effort particulier consenti pour suivre cette recette. De fait, le produit de cette taxe est passé d'un montant moyen de 41 618 € de 2013 à 2015 à un montant moyen de 217 579 € de 2016 à 2018. Cette évolution s'explique par l'amélioration de l'identification de la base taxable, par la professionnalisation de la gestion de cette recette via la mise en place d'un logiciel métier et le développement d'une solution de déclaration dématérialisée pour les contribuables.

Recommandation n° 2 : Établir un recensement des recettes de la commune et en assurer le suivi.

1.3.2.2 Les réductions ou annulations de titre et les admissions en non-valeur

Parce qu'elles aboutissent à une réduction des ressources communales, les procédures relatives aux réductions ou annulations de titres et aux admissions en non-valeur doivent s'avérer particulièrement rigoureuses et être maîtrisées par chaque acteur du dispositif. Ces postes peuvent faire apparaître deux types de dysfonctionnement : en premier lieu, un risque financier existe lorsque les procédures s'avèrent défectueuses puisque dans ce cas la collectivité s'expose à des pertes de recettes indues ; en second lieu, un volume significatif peut révéler un problème organisationnel, les réductions/annulations résultant d'émissions initialement erronées.

À Châteauroux, au cours de la période 2013-2017, les dépenses liées aux pertes sur créances irrécouvrables et aux titres annulés représentent moins de 0,2 % du total des charges réelles. En 2018, ces dépenses présentent une augmentation significative qui résulte d'éléments conjoncturels et qui révèlent des erreurs initiales dans le traitement des recettes.

Le traitement des demandes de remise gracieuse a fait l'objet d'une note à l'attention des chefs de service. Son contenu n'appelle pas de remarques particulières de sorte que le traitement d'une telle demande, lorsqu'elle est correctement identifiée, ne soulève pas de risque particulier. En revanche, lorsqu'elle est mal identifiée, la demande est susceptible de se voir appliquer la procédure d'annulation de titre. Or, en principe, un titre ne peut être annulé que pour une erreur matérielle⁴ et, dans ce cas, la dépense correspondante doit être justifiée par un état précisant l'erreur commise. Interrogée sur les mesures prises pour éviter le risque de confusion des deux procédures, la commune se borne à rappeler les cas d'annulation les plus courants. De fait, si l'examen des mandats des exercices 2015 et 2016 confirme que, pour une large partie d'entre eux, l'erreur commise est bien identifiée, en revanche, pour d'autres, l'état justificatif s'avère peu loquace.

Les dépenses d'admissions en non-valeur correspondent aux créances qui n'ont pu être recouvrées malgré les poursuites engagées par le comptable. Ce dernier propose alors une liste de créances à l'ordonnateur qui soumet une délibération à l'assemblée délibérante afin d'en prononcer l'admission en non-valeur. De 2013 à 2017, le montant moyen de ces dépenses s'élevait à 19 411,47 € alors qu'en 2018 il représente 83 785,63 € soit 4,3 fois le montant

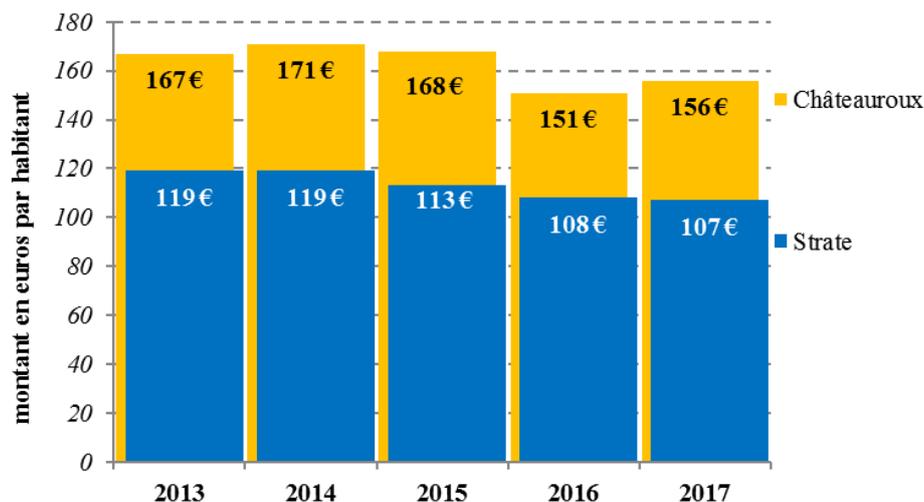
⁴ Selon l'instruction codificatrice n°11-022-M0 du 16 décembre 2011, l'annulation ou la réduction d'un titre de recettes ne peut avoir pour seul objet que de rectifier une erreur matérielle commise par les services liquidateurs lors de la constatation de la créance (*désignation inexacte du débiteur, décompte de la créance erroné par exemple*) ou de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée par décision de justice étant passée en force de chose jugée (*soit une décision définitive*).

moyen précédent. La commune explique cette situation par l'importance des créances éteintes dans le cadre de procédures de liquidations judiciaires (49 515,92 €) et par les impayés résultant des facturations du service jeunesse et plus particulièrement de la restauration scolaire. Face à cette situation, la commune adapte son fonctionnement à la fois dans sa relation avec les usagers (expérimentation sur le passage au prélèvement automatique pour les services de la petite enfance puis pour ceux de la restauration et relances écrites ou téléphoniques des débiteurs) et dans sa relation avec le comptable, seul chargé du recouvrement.

1.3.3 Le traitement des demandes de subventions des personnes de droit privé et le contrôle de leur utilisation

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont diminué entre 2013 et 2018 mais la dépense castelroussine par habitant demeurait, en 2017, en moyenne près de 44 % supérieure à celle de la strate de comparaison. Plus de 60 % des subventions sont versées à des personnes de droit privé. En 2018, six bénéficiaires représentaient 82,3 % des sommes ainsi versées (soit 3,52 M€) tandis que les 17,7 % restants (soit 0,76 M€) se partageaient entre 156 bénéficiaires. La chambre s'est donc attachée à regarder la manière dont étaient assurés le traitement et le contrôle de ces subventions.

Figure n° 1 : Comparaison des subventions de fonctionnement versées en euros par habitant entre la commune de Châteauroux et la strate d'appartenance



Source : fiches comptes individuels des communes

Jusqu'en 2018, les demandes de subventions étaient suivies par les différentes directions et regroupées au sein d'un tableau unique validé par la direction générale et les élus. Depuis, les demandes sont effectuées sur un portail en ligne via un logiciel spécifique. Ce logiciel ne gère pour l'heure que le suivi des aides directes mais doit être paramétré à l'avenir pour intégrer les aides indirectes. La chambre a sollicité de manière aléatoire le dossier de demande de subventions de plusieurs associations. Seul l'un d'eux n'a pu être fourni faute de « demande matérialisée ».

Depuis 2019 et pour ce qui concerne les associations sportives, le montant des subventions est calculé en fonction de quatre critères liés notamment au nombre de licenciés et

au nombre d'heures travaillées par les encadrants. Ce mécanisme de calcul sera pleinement effectif à compter de 2020, les associations étant d'ores et déjà informées du montant des subventions auxquelles elles pourront prétendre lorsque les critères seront appliqués.

La commune respecte l'obligation de conventionnement avec les associations percevant des subventions d'un montant supérieur à 23 000 € par an⁵.

Le suivi des subventions versées est décentralisé, chaque direction devant se charger du contrôle des associations entrant dans son champ de compétences. La commune indique que ce contrôle s'effectue au vu des pièces communiquées par les associations : bilan, compte de résultats et budget prévisionnel. Le recours au logiciel métier qui va recenser l'ensemble de ces pièces à chaque demande devrait simplifier les contrôles. Compte tenu de l'importance des sommes accordées à certaines associations comme l'AGEC (1 533 000 € en 2018), La Berrichonne football (296 000 € en 2018) ou DARC (348 000 € en 2018), la commune gagnerait à s'assurer de la réalité des contrôles opérés.

1.4 L'information et la communication

Cette thématique peut être appréhendée au travers de la transparence de l'information, des relations avec le comptable public, de la diffusion des règles de fonctionnement et de la gestion du système d'information.

1.4.1 La transparence de l'information relative au processus budgétaire

1.4.1.1 L'information des élus lors des débats budgétaires

L'article L. 2312-1 modifié du CGCT prévoit, depuis l'adoption de la loi NOTRe, que dans les collectivités de 3 500 habitants et plus, l'exécutif présente à l'assemblée délibérante, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat dont il est pris acte dans une délibération spécifique.

L'article D. 2312-3 du CGCT, intégrant les dispositions du décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016, détaille les informations devant figurer dans ce rapport.

L'examen des rapports élaborés par la commune de Châteauroux, et présentés dans le cadre du débat d'orientations budgétaires, révèle l'absence de présentation du plan prévisionnel des investissements et de leurs modalités de financement au-delà de l'exercice à venir, ainsi que l'absence d'éléments concernant les effectifs de la collectivité.

Les documents présentant les orientations budgétaires de la commune retiennent essentiellement des données relatives à l'exercice à venir et ne font pas l'objet d'une analyse stratégique et prospective. Par conséquent, il est recommandé à la collectivité d'enrichir ses

⁵ D'après un contrôle aléatoire des années 2014 et 2017.

rapports d'orientations budgétaires, et plus particulièrement ses volets prospectifs et effectifs, dans le respect des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Recommandation n° 3 : Enrichir le rapport d'orientations budgétaires, notamment son volet prospectif, dans le respect des dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

1.4.1.2 L'information des castelroussins

En application du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016, doivent être publiés sur le site internet de la collectivité, la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires (ROB), la note explicative de synthèse annexée au BP et celle annexée au CA. La commune satisfait depuis peu à cette obligation.

1.4.2 Les relations avec le comptable public

L'ordonnateur et le comptable interviennent chacun pour leur part dans la tenue de la comptabilité, tantôt conjointement, tantôt de manière indépendante. Afin de faciliter la prévention et la correction des anomalies comptables susceptibles de se produire entre l'intervention des services opérationnels à l'origine d'une opération comptable et son dénouement final au sein du poste comptable, ils doivent définir conjointement un plan d'actions visant à renforcer progressivement et durablement la fiabilité des comptes de la collectivité.

1.4.2.1 Un partenariat existant mais non formalisé

Outre les échanges quotidiens concernant les opérations de mandatement et de recouvrement de recettes et ceux relatifs aux contrôles menés par le comptable, des rencontres trimestrielles sont organisées entre les services de la collectivité et le comptable public dans le but d'évoquer les sujets d'actualité, de résoudre les difficultés ponctuelles survenues sur certains dossiers et de s'accorder sur des pratiques de travail et des pistes d'optimisation. Cette organisation n'a toutefois pas abouti à la formalisation d'une convention d'engagement partenarial tel que peut le proposer la direction générale des finances publiques pour les communes de moins de 100 000 habitants. De ce fait, il n'existe pas de diagnostic reconnu et partagé permettant d'organiser les engagements réciproques nécessaires à la conduite d'un plan d'actions prioritaires visant à l'amélioration des pratiques.

D'autres rencontres trimestrielles ont également lieu avec le directeur départemental des finances publiques pour évoquer des sujets plus transversaux comme la fiscalité locale, la dématérialisation comptable, les régies ou le recouvrement des factures de restauration collective.

1.4.2.2 La concordance des informations patrimoniales et la fidélité de l'actif

La ville tient à jour la liste de son patrimoine et dispose pour cela d'un logiciel au moyen duquel elle réalise l'inventaire et le suivi comptable des biens meubles et immeubles inscrits à

l'actif et un autre qui lui permet de gérer les interventions réalisées sur le patrimoine. Cependant, aux dires même de la commune, il n'existe pas de diagnostic fiable de ce patrimoine, le type de construction et de matériaux étant parfois indiqué dans le logiciel mais sans appréciation de l'état ni d'indication de la date de mise à jour.

Seuls les contrôles périodiques obligatoires et la maintenance réglementaire font l'objet d'une planification d'intervention. La maintenance de type gros entretien est réalisée au gré des visites, des demandes des utilisateurs ou des incidents.

Si pour les exercices 2012, 2014 et 2016 la concordance entre l'état de l'actif et le bilan a pu être vérifiée et ne révèle pas de problème particulier, l'inventaire présente des discordances avec l'état de l'actif de la trésorerie municipale. Pour l'exercice 2016, l'inventaire communal recense des actifs pour une valeur brute de 46,08 M€ tandis qu'à l'état de l'actif la valeur brute des immobilisations recensées s'élève à 466,54 M€. Si l'écart provient essentiellement de l'absence des actifs immobiliers dans l'inventaire communal, à périmètre égal de comparaison, un écart de 217 073,67 € demeure. La chambre rappelle à la collectivité qu'une bonne tenue de l'inventaire peut permettre une optimisation de ses recettes et lui recommande, par suite, de procéder à celui-ci.

Les écritures de cessions d'actifs comme celles relatives aux immobilisations en cours n'appellent pas d'observations particulières.

Il en va de même des écritures de dotation des amortissements comme des durées d'amortissements retenues. Conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, la commune a adopté un seuil unitaire de 500 € TTC en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur, ou dont la consommation est très rapide, peuvent être amorties sur un an. Toutefois, il est constaté que les amortissements de la commune sont régis par sept délibérations dont l'adoption s'est étalée sur 21 ans et que la plupart des biens relèvent de la première délibération dont le classement provient de l'instruction budgétaire et comptable M12. Aussi, la chambre invite la commune à unifier les dispositions relatives aux amortissements dans un texte unique remis à jour conformément à la M14.

Recommandation n° 4 : Procéder à l'inventaire des biens de l'actif.
--

1.4.2.3 Le contrôle des régies comptables

En 2018, la commune possède 19 régies en fonctionnement dont 14 concernent l'encaissement de recettes, deux permettent le versement d'avance et trois sont mixtes. En concertation avec le comptable, la collectivité a engagé une réflexion sur la réorganisation des régies en vue de les rationaliser et d'en réduire le nombre.

L'examen d'une sélection d'actes constitutifs de régies de recettes n'appelle pas de remarques particulières, les recettes étant identifiées et l'avis du comptable figurant sur la décision.

En application des dispositions réglementaires en vigueur, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. Le déroulement de contrôles conjoints peut être prévu dans le cadre d'une démarche partenariale. À Châteauroux, tel n'est pas le cas et seul le comptable réalise des contrôles formalisés. Pour sa part, l'ordonnateur précise que la direction des finances n'effectue à ce jour aucun contrôle interne des régies mais qu'elle s'assure que les observations formulées par le comptable

donnent lieu à des actions correctives de la part des directions en charge des régies. Au vu des constats et observations contenus dans les procès-verbaux de contrôle du comptable, la chambre s'étonne que la commune n'ait encore mis en place aucune procédure de contrôle de ses régies.

<p>Recommandation n° 5 : Mettre en place un contrôle sur les régies.</p>

1.4.3 La diffusion interne des objectifs de la collectivité

La communication interne porte tant sur les outils à la disposition des agents, le fonctionnement quotidien des services que sur la vie de la collectivité.

La communication sur les outils porte principalement sur l'informatique. À ce jour, seule la charte informatique régit l'utilisation du système d'information de la collectivité. La DSI met à disposition des utilisateurs et des administrateurs fonctionnels une multitude de supports.

La communication sur le fonctionnement des services prend des aspects plus multiformes qui passent par des règlements propres à chaque service. Une diffusion plus large est faite à destination de tous les agents, comme par exemple les plaquettes d'information élaborées par le service du contrôle de gestion ou des fiches de synthèse. La collectivité s'est également dotée de chartes pour régir le fonctionnement organisationnel comme la charte sur la mobilité interne ou le télétravail. Enfin, les agents reçoivent hebdomadairement un compte rendu des décisions prises par le comité de direction.

La communication relative à la vie de la collectivité passe par la publication mensuelle d'un magazine à destination des agents, faisant des focus sur certains services ou travaux et retraçant les principales informations relatives aux ressources humaines. À titre plus exceptionnel, la commune a organisé en 2017 un forum des agents dans le but de « les fédérer et de renforcer leur sentiment d'appartenance à une même entité qu'est Châteauroux métropole ». Un événement similaire devrait être organisé en 2019.

1.4.4 Un système d'information en mutation

L'engagement d'une démarche active de dématérialisation du fonctionnement interne des services et des relations avec les usagers conduit au développement de la production de données. Outre le renforcement des infrastructures techniques, cette évolution conduit la collectivité à sécuriser la gestion des données et à améliorer sa capacité à maintenir son activité et les services proposés.

1.4.4.1 Présentation du service et des enjeux

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la direction des systèmes d'information (DSI) est unique pour la ville et la communauté d'agglomération. La mutualisation du personnel (14 agents, soit 13,8 ETP), des moyens matériels et des logiciels, est désormais complète. Outre l'assistance aux utilisateurs, la gestion du portefeuille de 104 applicatifs métier et celle des systèmes et réseaux, le service englobe également la reprographie. Le centre communal d'action sociale

(CCAS) utilise l'infrastructure communale sans que cette mutualisation ne fasse l'objet d'une quelconque formalisation.

L'infrastructure est entièrement mutualisée et les différents sites sont reliés et raccordés à la salle système située à l'hôtel de ville. Le parc comprend environ 120 éléments principaux et 1 238 postes de travail pour lesquels la vétusté moyenne n'est pas connue à défaut d'un suivi efficace mais que le directeur de la DSI estime à plus de cinq ans.

Au cours de la période sous revue, la politique d'investissement de la collectivité s'est concentrée autour de la vidéoprotection, du numérique à l'école, des solutions logicielles métier et de la modernisation de son infrastructure système et réseau. Dans cette optique, la commune s'est équipée d'une solution de gestion de la relation citoyen et d'un portail famille pour permettre la réalisation et le suivi de démarches en ligne (inscriptions aux différents services proposés, paiement en ligne, demande de subvention, etc.). Dans le prolongement de ces évolutions, la ville a mis en place une application mobile et souhaite s'engager dans un processus de certification Qualiville⁶ et candidater à l'appel à projet Wi-Fi4EU⁷.

1.4.4.2 La sécurité des données

Le système d'information de la commune n'a pas fait l'objet d'audit au cours de la période sous revue. Il n'existe pas de carte des risques informatiques. En revanche, celle des logiciels utilisés est en cours d'élaboration.

La sécurité physique des serveurs est réalisée par un accès protégé, soit par clés dans le cadre de la nouvelle salle informatique dont la DSI a pris livraison en octobre 2018, soit par digicode, comme dans le cas de l'ancienne salle système, qui accueille désormais un dispositif de redondance. La nouvelle salle est climatisée et protégée contre le risque d'incendie. Ces deux salles sont équipées d'onduleurs. La sauvegarde des données est effectuée automatiquement par la réalisation d'un instantané toutes les deux heures puis par une sauvegarde de nuit de tous les serveurs qui est effectuée sur du matériel identique dans un site externalisé. La sauvegarde comprend un historique de 14 jours.

S'agissant de la sécurité logique protégeant l'accès aux logiciels et données, elle s'effectue dans la plupart des cas via l'intervention d'un administrateur fonctionnel qui attribue ou retire les accès au sein de chaque service. Cette fonction est distincte de l'administration technique qui est gérée par la DSI. Les droits d'accès fonctionnent selon le principe du Single Sign-On (SSO) : seul le mot de passe d'ouverture de session est nécessaire et chaque session s'autovérifie après 15 minutes d'inactivité. La commune convient toutefois que le contrôle d'accès reste un axe d'amélioration, aussi bien s'agissant des mots de passe d'administration que des mots de passe utilisateurs, notamment du fait d'une politique non conforme au règlement général sur la protection des données (RGPD).

La commune s'est dotée d'une charte informatique à l'attention de ses agents, qui peuvent la consulter via l'intranet de l'organisation. Elle projette d'en établir une seconde à destination des écoles bénéficiant d'une connexion internet.

⁶ Référentiel de certification de service qui porte sur les relations quotidiennes des habitants avec les services municipaux.

⁷ L'initiative Wi-Fi4EU vise à offrir un accès internet de qualité aux habitants et aux visiteurs partout dans l'UE, grâce à des points d'accès Wi-Fi gratuits dans des lieux publics comme les parcs, places, bâtiments officiels, bibliothèques et établissements de santé.

Fin 2018, un délégué à la protection des données a intégré les services de Châteauroux métropole.

1.4.4.3 La continuité de l'activité

Depuis 2017, la commune s'est engagée dans un programme de modernisation de son infrastructure informatique visant à sécuriser son fonctionnement et sa capacité de poursuivre son activité en cas de défaillance. Ces investissements, répartis sur 2018 et 2019, s'élèvent au total à 550 968,80 € TTC et portent sur l'infrastructure informatique (matériels pour 72,7 % et licences pour 8,5 %), l'aménagement d'une nouvelle salle système (11 %) et la création d'une salle dédiée au plan de continuité d'activité (PCA) qui est en cours d'aménagement à l'extérieur de l'hôtel de ville (7,7 %). Sa livraison est prévue au deuxième trimestre 2019.

Les objectifs 2019 de la DSI comprennent la formalisation de la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) et la mise en conformité au RGPD. Sur ce dernier point, la collectivité est assistée par un consultant extérieur.

Concernant les sauvegardes, à ce jour, aucune procédure de configuration, de contrôle ou de test de restitution n'a encore été formalisée. En outre, bien qu'il ait été activé au moment de la mise en service de la nouvelle salle serveur, le plan de continuité d'activité (PCA) n'a, lui non plus, pas encore fait l'objet d'une formalisation. A titre d'exemple, la documentation des architectures de l'infrastructure et l'élaboration des procédures de secours manuelles et automatiques pour la combinaison de tous les scénarii possibles de « désastre » (routage internet, routage mail, connectivité aux autres sites) demeurent à réaliser.

La commune a, dans un premier temps, indiqué qu'elle n'avait pas connu d'incidents informatiques au cours de la période sous contrôle. Cependant, le 12 février 2019, elle a dû faire face à un tel événement, une panne ayant affecté le système d'information dans sa globalité. Celle-ci n'a pas donné lieu à des coûts directs (prestations extérieures ou acquisition de matériels), la DSI ayant réussi à contourner la panne. En revanche, la commune a dû subir les répercussions opérationnelles d'un arrêt d'activité d'une durée de 5 h 40 au cours de laquelle les agents de la collectivité ont dû réaliser des « tâches habituellement repoussées (classement, archivage ...) ».

1.5 Le pilotage

Le pilotage du contrôle interne repose sur la qualité de l'appropriation par l'équipe dirigeante et le personnel communal des dispositions de maîtrise des risques et sur l'actualisation et l'évaluation de ce dispositif.

1.5.1 Le contrôle interne reste à structurer

À Châteauroux, le contrôle interne n'est ni institutionnalisé ni formalisé, même si l'organisation communale intègre des mesures de contrôle. Par exemple, la direction des finances contrôle les pré-mandats et pré-titres émis par les cellules déconcentrées, la direction de la commande publique contrôle tous les marchés de maîtrise d'œuvre et toutes les procédures

d'une valeur estimée supérieure à 25 000 € HT et la direction des affaires juridiques examine les dossiers sensibles. Par ailleurs, la collectivité s'astreint à désigner les référents requis par la réglementation (correspondant informatique et libertés, délégué à la protection des données, etc.).

Depuis la mutualisation et la mise en place de services communs avec l'agglomération, Châteauroux affirme s'être orientée sur une stratégie d'amélioration continue quant à la notion de « contrôle ».

Cette stratégie a commencé par le recrutement d'un contrôleur de gestion chargé d'examiner l'optimisation et la rationalisation des moyens humains et matériels et s'est poursuivie par la mise en place de procédures, méthodes et règles harmonisées entre les deux entités mutualisées afin de s'assurer de la fiabilité et de la conformité des pratiques. À ce titre, la mise en place d'un guide interne de la commande publique a permis de diffuser les règles internes de passation des achats et de rappeler aux différents acteurs les enjeux juridiques qui y sont liés. Par ailleurs, la collectivité travaille à l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier auquel seront annexées l'ensemble des fiches de procédures budgétaires et financières existantes. Ces réalisations participent à la formalisation des procédures, à la diffusion de référentiels communs et au développement d'une culture de gestion.

Selon la commune, cette stratégie pourrait, dans un troisième temps, comprendre une évaluation des politiques publiques, pour une estimation qualitative et quantitative dans le temps. Il serait ainsi nécessaire de mesurer la corrélation entre les services aux habitants et les méthodes mises en œuvre.

1.5.2 L'absence d'audit interne

L'audit interne est une activité d'évaluation qui est organisée au sein d'une structure et pour les besoins de celle-ci. Ses fonctions consistent à examiner, évaluer et suivre la qualité et l'efficacité des systèmes comptables et de contrôle interne.

La ville de Châteauroux ne dispose pas de service d'audit interne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La nécessité de mettre en place des procédures de contrôle interne a été intégrée par la commune de Châteauroux. Au-delà du recrutement d'un contrôleur de gestion, elle a mis en place un certain nombre de procédures de contrôle. Peuvent être relevées à ce titre les précautions prises en matière de déontologie ou l'encadrement récent du traitement des demandes de subventions. Pour persévérer dans cette démarche, la ville pourrait établir une cartographie des risques, développer un contrôle systématisé de ses satellites et partenaires et sécuriser certaines procédures internes comme le fonctionnement des régies et le suivi des recettes.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

2.1 Présentation du contexte

2.1.1 Périmètre du budget municipal

L'analyse financière porte sur les exercices 2013 à 2018. Au cours de cette période, le budget de la commune se compose du budget principal (99,4 % des recettes de fonctionnement en 2018) et de trois budgets annexes correspondant à des opérations de lotissement. Par délibération du 14 novembre 2018, la commune a créé un quatrième budget annexe dénommé « lotissement communal La Loge ». Cet ensemble représente, en 2018, un volume de 68,51 M€ de recettes de fonctionnement et de 23,45 M€ de dépenses d'investissement.

Les trois premières opérations de lotissement ayant été très majoritairement financées par des avances du budget principal, les budgets annexes ne présentent pas de risques financiers particuliers. Compte tenu de leur faible incidence, l'analyse financière ne porte que sur le budget principal.

2.1.2 Une stratégie financière ancienne adaptée au contexte économique national

Dès les années 2010 et tout au long de la période étudiée, la commune a mis en place une gestion financière qu'elle qualifie de rigoureuse pour faire face à la conjonction de la baisse des dotations (diminution de 4,78 M€ entre 2010 et 2017, soit une évolution brute de - 33,8 %), du faible dynamisme des recettes fiscales résultant de la situation démographique (perte de 2 934 habitants entre 2010 et 2017, soit une évolution brute de - 6 %) et de l'augmentation des dépenses contraintes (contribution au FPIC et réforme des rythmes scolaires).

Depuis 2011, la commune s'est donné pour principe de ne plus augmenter ses taux d'imposition. Ayant également la volonté, d'une part, de limiter le recours à l'emprunt pour stabiliser la dette et préserver la capacité de désendettement et, d'autre part, de ne pas dégrader ses indicateurs d'autofinancement, sa dernière marge de manœuvre réside dans sa capacité à maîtriser et à réduire ses dépenses de fonctionnement. À ce titre, l'exercice 2015 a constitué une nouvelle étape dans cette démarche. La commune s'est fixé des objectifs plus importants visant à une réduction des dépenses de fonctionnement hors fluides de 8 % en moyenne, une diminution moyenne de 6,5 % des subventions versées et une limitation des dépenses réelles d'équipement autour de 8 M€. L'année 2015 a, en outre, été marquée par la mise en place de la mutualisation des services municipaux avec ceux de la communauté d'agglomération qui a conduit au transfert de 424 agents.

2.2 Les performances financières annuelles

L'examen des performances financières annuelles recouvre l'analyse des flux générés par l'activité de la commune et, en particulier, la formation et l'évolution de son autofinancement.

2.2.1 Des soldes de gestion stables et plus performants que la strate

À l'échelle de la période 2013-2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) présente une variation annuelle moyenne négative de - 2,0 % mais sa proportion des produits de gestion demeure stable autour de 16,5 %. Cette situation résulte d'une évolution parallèle des produits et charges de gestion même si la diminution de ces dernières se montre très légèrement moindre que celle des premiers. En 2018, l'EBF atteint son plus haut niveau sur la période représentant 18,3 % des produits de gestion, ce qui résulte de la baisse des charges de gestion.

Avec une variation annuelle moyenne de 3,5 %, l'autofinancement brut, qui tient compte des éléments financiers et exceptionnels, affiche une évolution plus favorable, puisqu'en 2018 il représente 18 % des produits de gestion, soit la meilleure valeur de ce ratio depuis 2010. Cette situation s'explique principalement par la diminution constante des charges financières et notamment des charges d'intérêts (variation annuelle moyenne de - 19,1 %) et, dans une moindre mesure, par la régularité des produits exceptionnels issus des cessions d'actifs et des remboursements d'assurances.

L'annuité en capital de la dette diminue, passant de 6,78 M€ à 5,13 M€, soit une variation annuelle moyenne de - 5,4 %. Cette situation profite directement à la CAF nette (variation annuelle moyenne de 15,6 %) qui s'établit à 6,83 M€ en 2018, soit 57,1 % de la CAF brute.

Tableau n° 4 : Formation et évolution de l'autofinancement sur la période 2013-2018

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Produits de gestion (A)	69 944	69 493	68 397	65 578	66 290	66 309	-1,1 %
Charges de gestion (B)	58 126	58 478	57 096	55 341	55 375	54 161	-1,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	11 817	11 015	11 301	10 237	10 914	12 148	0,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	16,9 %	15,9 %	16,5 %	15,6 %	16,5 %	18,3 %	-
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 796	-1 430	-1 190	-1 017	-788	-626	-19,0 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	66	78	153	256	129	443	46,5 %
= CAF brute (C)	10 087	9 663	10 265	9 476	10 255	11 965	3,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	14,4 %	13,9 %	15,0 %	14,5 %	15,5 %	18,0 %	-
- Annuité en capital de la dette (D)	6 776	5 634	5 004	5 305	5 185	5 135	-5,4 %
= CAF nette ou disponible (C-D)	3 311	4 030	5 262	4 171	5 070	6 830	15,6 %
<i>part de la CAF nette en % de la CAF brute</i>	32,8 %	41,7 %	51,3 %	44,0 %	49,4 %	57,1 %	-

Source : CRC d'après les comptes de gestion

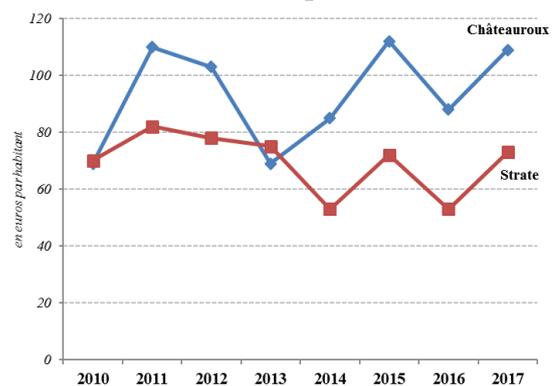
Comparativement aux résultats des collectivités de sa strate et quel que soit l'agrégat examiné, la commune de Châteauroux présente un autofinancement par habitant plus élevé. Cette situation est plus marquée au niveau de la CAF nette par habitant qui, à l'exception de l'année 2013, présente la double particularité d'être à la fois plus élevée et plus dynamique (variation annuelle moyenne de 12,1 % contre - 0,7 % pour la strate).

Tableau n° 5 : Comparaison de l'autofinancement de Châteauroux avec celui de la strate

En euros par habitant		2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
EBF	Châteauroux	245	231	240	216	235	-1,0 %
	Strate	207	189	210	211	201	-0,7 %
CAF brute	Châteauroux	209	203	218	200	221	1,4 %
	Strate	172	152	176	180	178	0,9 %
CAF nette	Châteauroux	69	85	112	88	109	12,1 %
	Strate	75	53	72	53	73	-0,7 %

Source : fiches comptes individuels des communes

Figure n° 2 : Comparaison de l'évolution de la CAF nette par habitant



Source : fiches comptes individuels des communes

Au cours de la période 2013-2018, les charges de gestion ont baissé de manière légèrement plus importante que les produits de même nature. De fait, la commune présente une situation plus favorable que sa strate d'appartenance et a stabilisé ses équilibres fondamentaux, malgré un contexte défavorable. En particulier, la diminution de l'annuité en capital de la dette lui a permis d'améliorer sa CAF nette. Pour autant, si Châteauroux souhaite relancer sa politique d'investissement, son autofinancement n'est pas suffisant et un recours à l'endettement sera nécessaire.

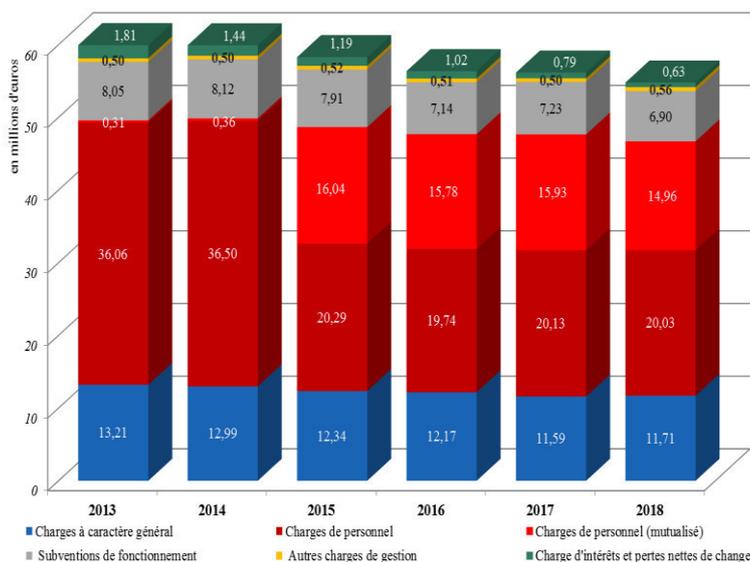
2.2.2 Des charges courantes qui diminuent et dont la structure demeure stable

Outre les charges de personnel, les charges de gestion comprennent les charges à caractère général, les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion. L'ajout des charges financières permet d'obtenir les charges courantes.

Au cours de la période sous revue, les charges courantes ont diminué de 5,15 M€ soit une variation annuelle moyenne de - 1,8 % qui s'avère légèrement supérieure à celle des charges de gestion (- 1,4 %) en raison notamment de la baisse des charges d'intérêts (- 19,1 %). En 2018, ces dernières ne représentent plus que 1,1 % des charges courantes alors que cette proportion s'élevait encore à 3 % en 2013. Outre leur constante diminution, les charges financières s'avèrent systématiquement inférieures à la dépense par habitant de la strate (en 2017, 17 € à Châteauroux contre 37 € pour la strate).

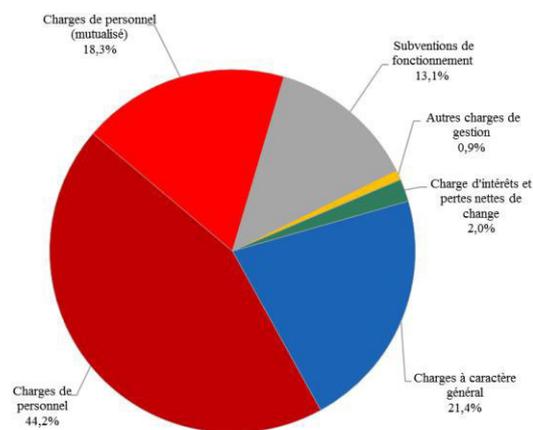
Si 23 % de la baisse des charges courantes s'explique par l'évolution des charges financières, 77 % provient de la baisse constatée sur les charges de gestion (- 3,96 M€) pour lesquelles deux périodes se distinguent.

Figure n° 3 : Évolution de la composition des charges courantes



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 4 : Composition moyenne des charges courantes sur la période 2013-2018



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ainsi, entre 2013 et 2017, deux postes, les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement, suffisent à expliquer 90 % de la baisse de 2,75 M€ constatée tandis qu'entre 2017 et 2018, 88 % de la baisse de 1,21 M€ s'explique par l'évolution des charges de personnel externe.

En passant de 13,21 M€ en 2013 à 11,59 M€ en 2017, les charges à caractère général s'avèrent être le poste ayant le plus contribué à la baisse des charges de gestion (59 % de la baisse). À l'intérieur de ce chapitre, en moyenne, 78,9 % de la dépense est constituée par quatre postes (les achats, les remboursements de frais, les frais d'entretien et de réparations et les autres services extérieurs) contre dix postes pour le solde. Entre 2013 et 2017, les économies constatées se répartissent à 54 % pour le premier ensemble et à 46 % pour le second.

S'agissant des subventions de fonctionnement, elles passent de 8,05 M€ en 2013 à 6,90 M€ en 2018, soit une variation annuelle moyenne de - 3 %. Sur la période, elles se répartissent à hauteur de 62,9 % au titre des subventions aux personnes de droit privé, 22,5 % au titre du fonctionnement du CCAS, 9,6 % au titre des établissements sociaux et structures d'accueil de la petite enfance gérés par la CAF de l'Indre et 3,9 % au titre des caisses des écoles, le solde concernant divers organismes (ONF, CCI, etc.).

Jusqu'en 2017, la masse globale des charges de personnel n'a guère évolué (variation annuelle moyenne de - 0,1 %) et s'établit en moyenne à 35,8 M€. Corollaire de cette situation et de la baisse des produits de gestion, la proportion des dépenses de personnel au regard des produits de gestion s'est accrue de deux points pour atteindre 53,9 %. De 2013 à 2017, la stagnation des charges totales de personnel masque l'évolution de leur composition résultant de la mutualisation opérée entre les services de la ville et ceux de l'agglomération à compter du

1^{er} janvier 2015. Depuis, en moyenne, 44,3 % de ces charges sont constituées par les remboursements effectués à la communauté d'agglomération au titre du personnel qu'elle met à disposition de la ville. Si cette évolution s'avère sans conséquence en termes budgétaires, elle se traduit par une baisse des effectifs de la commune, la flexibilisation d'une dépense autrefois rigide et le report de cette gestion sur l'EPCI. L'année 2018 marque une évolution sensible puisque les charges de personnel externe diminuent de 0,97 M€ par rapport à l'exercice précédent. Cette évolution permet à la commune d'afficher, pour la première fois, des charges totales de personnel inférieures à 35 M€. Pour autant, en valeur relative au regard des produits de gestion, les charges nettes des remboursements demeurent à un niveau équivalent au début de la période examinée (52,2 % en 2018 contre 52,3 % en 2014).

Les autres charges de gestion s'élèvent en moyenne à 513 402 € et se répartissent à hauteur de 54 % pour les indemnités et frais d'élus, 26,3 % pour la participation à l'enseignement privé et 6,4 % pour la participation au syndicat mixte du golf de Châteauroux-Villedieu Val de l'Indre. Le solde comprend les admissions en non-valeur (5,9 %) et d'autres charges diverses (7,3 %).

2.2.3 Des produits de gestion en baisse et au sein desquels la part des produits rigides et flexibles s'inverse

Les produits de gestion peuvent être répartis en trois sous-ensembles en fonction du degré de maîtrise de la collectivité sur leur valeur et leur évolution. On distingue ainsi les produits dit flexibles liés à la fiscalité ou aux produits des services et du domaine, pour lesquels elle peut agir sur les taux ou déterminer les prix, des produits dit rigides, pour lesquels la commune n'a pas d'influence directe en raison de leur caractère institutionnel ou intercommunal. Enfin, les travaux en régie, ou production immobilisée, sont également isolés et constituent le troisième sous-ensemble. Ce dernier intègre des opérations comptables visant à valoriser la création d'actifs par la collectivité pour elle-même afin de compenser les charges correspondantes. À Châteauroux, il est constamment nul sur l'ensemble de la période étudiée.

À l'échelle de la période 2013-2018, en moyenne, les produits rigides constituent 48,3 % des produits de gestion contre 51,7 % pour les produits flexibles. Depuis 2013, la part des produits rigides au sein des produits de gestion n'a cessé de diminuer si bien qu'à compter de 2014 celle des produits flexibles lui est devenue supérieure.

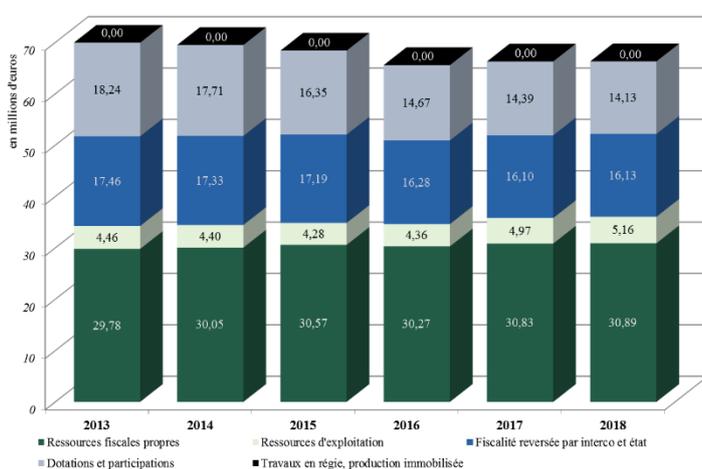
Cette évolution s'explique en premier lieu par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui diminue de 4,38 M€ entre 2013 et 2018, et par l'effet conjugué de celle de l'attribution de compensation (AC) qui perd 652 034 € entre 2015 et 2016 et de la hausse du prélèvement effectué au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui augmente de 670 256 € entre 2013 et 2018.

Tableau n° 6 : Répartition des recettes de fonctionnement selon leur nature

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	29 785	30 047	30 575	30 274	30 832	30 891	0,7 %
+ Ressources d'exploitation	4 464	4 404	4 282	4 355	4 965	5 160	2,9 %
= Produits "flexibles" (a)	34 248	34 452	34 857	34 629	35 797	36 050	1,0 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	18 239	17 712	16 352	14 668	14 392	14 125	-5,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	17 456	17 330	17 188	16 281	16 101	16 134	-1,6 %
= Produits "rigides" (b)	35 695	35 042	33 541	30 949	30 492	30 259	-3,3 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	-
= Produits de gestion (a+b+c = A)	69 944	69 493	68 397	65 578	66 290	66 309	-1,1 %

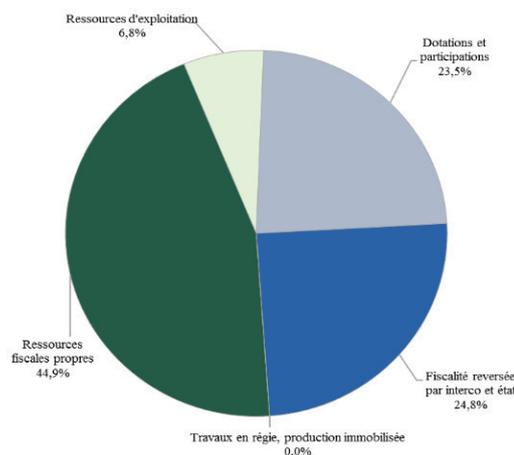
Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 6 : Évolution de la composition des produits de gestion sur la période 2013-2018



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 5 : Composition moyenne des produits de gestion sur la période 2013-2018



Source : CRC d'après les comptes de gestion

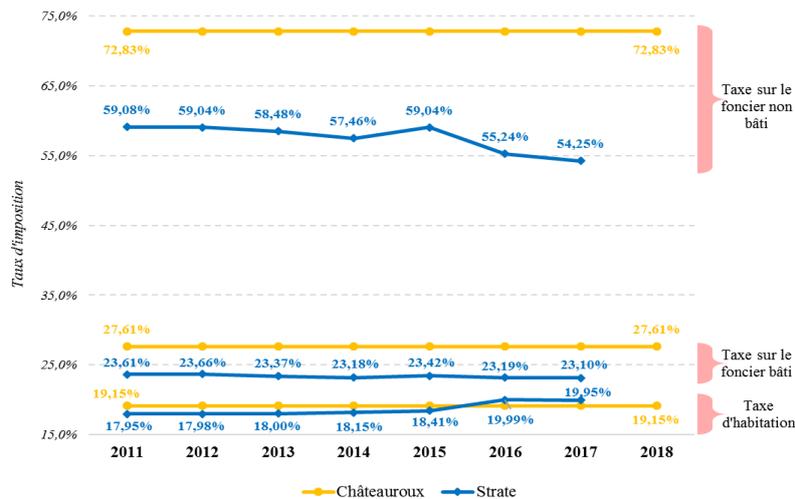
2.2.3.1 Les produits flexibles

Seuls composants des produits de gestion en croissance, les produits flexibles augmentent régulièrement, passant de 34,25 M€ en 2013 à 36,05 M€ en 2018, soit une variation annuelle moyenne de + 1 %. Cette évolution s'explique tant par celle des ressources fiscales propres que par celle des ressources d'exploitation. Ces dernières présentent une évolution nominale moindre mais possèdent une dynamique plus élevée (variation annuelle moyenne de 2,9 % contre 0,7 % pour les ressources fiscales propres et seulement 0,4 % pour les impôts locaux).

Sur la période 2013-2018, le produit net moyen des impôts locaux constitue 89,4 % des ressources fiscales propres. En moyenne, il est composé à hauteur de 44,5 % par la taxe d'habitation, de 55,1 % par la taxe sur le foncier bâti et de 0,4 % par la taxe sur le foncier non bâti. La très légère augmentation du produit des impôts locaux net des restitutions (0,4 %) s'explique uniquement par l'évolution de la valeur des bases fiscales. Au regard de l'absence de

dynamisme immobilier, celle-ci résulte plus particulièrement de la revalorisation forfaitaire des bases. Sur la période 2013-2017, la base nette par habitant est à la fois moins élevée à Châteauroux que pour la strate (en moyenne 2 477 € contre 2 755 €) et présente une croissance moindre (variation annuelle moyenne de 1,2 % contre 1,7 %). Si la commune n'a pas fait varier ses taux au cours de la période étudiée, la dernière augmentation remontant à l'exercice 2011, ils sont généralement plus élevés que ceux de la strate (hormis pour la taxe d'habitation depuis 2016).

Figure n° 7 : Comparaison des taux de fiscalité de la commune de Châteauroux avec ceux de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes et délibérations de vote des taux

Hormis les impôts locaux, les ressources fiscales propres se composent pour un peu plus de 10 % de différentes taxes dont les taxes sur activités de service et domaine (droits de stationnement, droit de place et TLPE), la taxe sur la consommation finale d'électricité et la taxe sur les pylônes électriques. Le produit de ces taxes (hors TCFE) progresse plus rapidement que celui des impôts locaux : + 6,83 % pour la taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière et + 4,21 % pour les taxes sur activités de service et domaine.

Tableau n° 7 : Évolution et composition de la ressource fiscale

En milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Taxes foncières et d'habitation	26 837	26 955	27 637	27 196	27 125	27 341	0,4 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés				67	54	57	-
= Impôts locaux	26 837	26 955	27 637	27 263	27 178	27 398	0,4 %
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	25	22	29	34	0	27	1,6 %
= Impôts locaux nets des restitutions	26 813	26 933	27 608	27 229	27 178	27 371	0,4 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	1 333	1 357	1 368	1 475	1 822	1 638	4,2 %
+ Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	893	874	853	857	880	847	-1,0 %
+ Taxes sur les pylônes électriques	15	15	15	16	16	17	2,7 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	732	869	730	697	936	1 018	6,8 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	29 785	30 047	30 575	30 274	30 832	30 891	0,7 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

De 2013 à 2018, avec un montant moyen de 4,61 M€, les ressources d'exploitation constituent 13,2 % des produits flexibles. En moyenne, les prestations de services (54,2 %) et les revenus locatifs et redevances (27,4 %) en constituent 81,5 % (cf. tableau en annexe n° 3).

2.2.3.2 Les produits rigides

Sur la même période, les produits rigides diminuent régulièrement passant de 35,7 M€ à 30,3 M€, soit une baisse de 15,2 %. Cette évolution se constate tant au niveau des ressources institutionnelles (- 22,6 %), c'est-à-dire les dotations et les participations reçues, qu'à celui de la fiscalité reversée par l'État ou l'agglomération, même si dans ce cas le rythme de dégradation est moindre (- 7,6 %).

Parmi les produits rigides, la part des ressources institutionnelles devient minoritaire (46,7 % en 2018 contre 51,1 % en 2013). Cette évolution s'explique essentiellement par celle de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement qui constitue, en moyenne, 54,2 % des ressources institutionnelles et présente une baisse de - 42,4 %. La bonne tenue de la dotation d'aménagement (variation annuelle moyenne de 3,6 %) et notamment de la dotation de solidarité urbaine (+ 4,4 %), ainsi que celle des participations (+ 3,3 %) ne suffisent pas à enrayer l'évolution générale.

La fiscalité reversée s'établit en moyenne à 16,75 M€ par an et affiche une variation annuelle moyenne de - 1,6 %. Si l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération a diminué de 652 034 € pour s'établir désormais à 16,98 M€, à compter de 2016, c'est surtout l'augmentation du prélèvement effectué au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui explique l'évolution constatée. Ce prélèvement, initialement de 196 477 € en 2013, s'établit au plus fort à 899 942 € en 2017, soit une variation annuelle moyenne de 34,6 % sur la période étudiée.

Tableau n° 8 : Évolution et composition des produits rigides

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Dotation Globale de Fonctionnement	13 642	12 981	11 652	10 150	9 356	9 264	-7,4 %
<i>dont dotation forfaitaire de base</i>	<i>11 364</i>	<i>10 703</i>	<i>9 215</i>	<i>7 672</i>	<i>6 297</i>	<i>6 546</i>	<i>-10,4 %</i>
<i>dont dotation de solidarité urbaine (DSU)</i>	<i>2 015</i>	<i>2 041</i>	<i>2 059</i>	<i>2 082</i>	<i>2 812</i>	<i>2 496</i>	<i>4,4 %</i>
<i>dont dotation nationale de péréquation (DNP)</i>	<i>263</i>	<i>237</i>	<i>378</i>	<i>395</i>	<i>247</i>	<i>222</i>	<i>-3,3 %</i>
Dotation générale de décentralisation	344	344	344	345	344	344	0,0 %
Participations	2 215	2 473	2 485	2 552	2 798	2 600	3,3 %
<i>dont Etat</i>	<i>209</i>	<i>260</i>	<i>363</i>	<i>394</i>	<i>343</i>	<i>334</i>	<i>9,8 %</i>
<i>dont communes</i>	<i>235</i>	<i>246</i>	<i>225</i>	<i>274</i>	<i>238</i>	<i>232</i>	<i>-0,3 %</i>
<i>dont autres (CAF de l'Indre, MSA, FranceAgrimer etc.)</i>	<i>1 675</i>	<i>1 865</i>	<i>1 789</i>	<i>1 779</i>	<i>2 124</i>	<i>1 949</i>	<i>3,1 %</i>
Autres attributions et participations	2 039	1 914	1 871	1 621	1 894	1 918	-1,2 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations) (a)	18 239	17 712	16 352	14 668	14 392	14 125	-5,0 %
Attribution de compensation brute	17 634	17 634	17 634	16 982	16 982	16 982	-0,8 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	-196	-322	-464	-720	-900	-867	34,6 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	19	19	19	19	19	19	0,0 %
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco (b)	17 456	17 330	17 188	16 281	16 101	16 134	-1,6 %
Produits "rigides" (a+b)	35 695	35 042	33 541	30 949	30 492	30 259	-3,3 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.3 La réalisation des projets communaux

Au cours de la période 2013-2018, les dépenses d'investissement s'établissent en moyenne à 20,3 M€/an. L'exercice 2016 constitue cependant une exception avec un montant réduit à 13,09 M€. À l'échelle de la période, le total des dépenses de la section d'investissement demeure globalement stable (variation annuelle moyenne de - 0,4 %).

À l'exception de l'année 2015, la part des dépenses et subventions d'équipement au sein des dépenses réelles d'investissement est en constante augmentation pour atteindre 77,3 % en 2018.

Tableau n° 9 : Composition des dépenses d'investissement et part des dépenses et subventions d'équipement

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Total des dépenses d'investissement	23 111	21 237	21 815	13 086	20 241	22 643	-0,4 %
<i>Part des dépenses réelles</i>	<i>99,99 %</i>	<i>99,92 %</i>	<i>100,00 %</i>	<i>99,65 %</i>	<i>99,99 %</i>	<i>99,96 %</i>	<i>-</i>
<i>dont autres opérations financières (réaménagement dette, tirage trésorerie)</i>	<i>4 610</i>	<i>4 150</i>	<i>8 500</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
Sous-total hors autre opérations financières	18 501	17 087	13 316	13 086	20 241	22 643	4,1 %
<i>dont remboursement d'emprunts</i>	<i>6 776</i>	<i>5 634</i>	<i>5 004</i>	<i>5 305</i>	<i>5 185</i>	<i>5 135</i>	<i>-5,4 %</i>
<i>dont dépenses d'ordre</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>46</i>	<i>1</i>	<i>9</i>	<i>22,8 %</i>
Sous-total à financer	11 722	11 446	8 311	7 735	15 055	17 499	8,3 %
<i>dont autres dépenses réelles</i>		<i>3</i>		<i>2</i>	<i>1</i>		
<i>dont avances aux budgets annexes</i>	<i>426</i>	<i>600</i>	<i>320</i>				
<i>dont participation Châteauroux Events</i>					<i>134</i>		
<i>dont dépenses d'équipement</i>	<i>10 991</i>	<i>10 534</i>	<i>7 372</i>	<i>6 848</i>	<i>13 748</i>	<i>15 291</i>	<i>6,8 %</i>
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>199</i>	<i>309</i>	<i>619</i>	<i>885</i>	<i>1 173</i>	<i>2 208</i>	<i>61,8 %</i>
<i>Part des dépenses et subventions d'équipement au sein des dépenses réelles</i>	<i>48,9 %</i>	<i>51,1 %</i>	<i>36,6 %</i>	<i>59,3 %</i>	<i>73,7 %</i>	<i>77,3 %</i>	<i>-</i>

Source : CRC d'après les comptes administratifs et les balances du compte de gestion (pour 2018)

2.3.1 Les dépenses et subventions d'équipement

Au sein de la section d'investissement, l'effort d'équipement de la commune se répartit entre ses propres dépenses et les subventions qu'elle accorde à des tiers pour la réalisation de leurs propres investissements. Au cours de la période, les premières représentent un volume moyen de 10,77 M€, par an soit 92,3 % de l'ensemble des dépenses et subventions d'équipement tandis que les secondes représentent un volume moyen de 0,90 M€ par an, soit 7,7 % de l'ensemble.

2.3.1.1 Le profil en V des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement diminuent constamment jusqu'en 2016 (- 37 % entre 2013 et 2016) passant ainsi de 10,99 M€ à 6,85 M€. L'exercice 2017 marque la reprise des dépenses d'équipement, qui doublent par rapport à l'exercice précédent (13,75 M€). Cette évolution se poursuit en 2018 avec une nouvelle progression de 11,2 % par rapport à l'exercice précédent portant le niveau des dépenses à 15,29 M€.

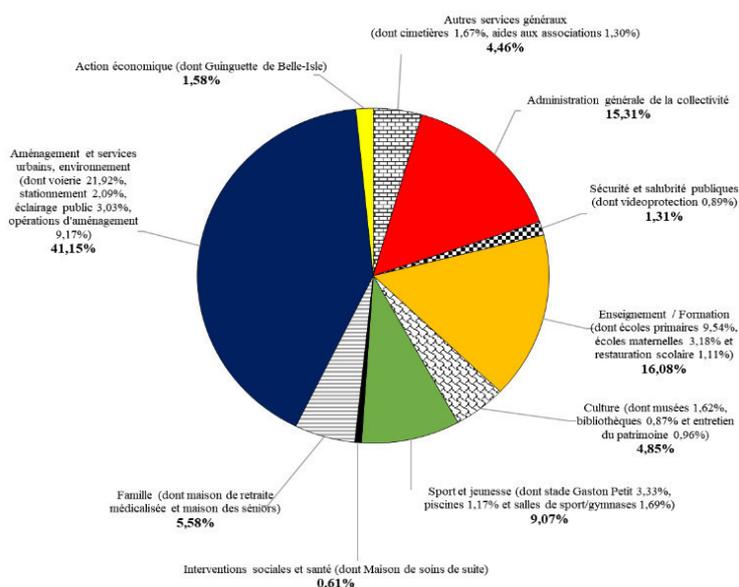
Les dépenses d'équipement ont pour l'essentiel porté sur les immobilisations en cours et au sein de celles-ci sur les constructions. Elles ont concerné majoritairement la fonction « aménagement et services urbains, environnement » (41,15 %).

Tableau n° 10 : Évolution et composition des dépenses d'équipement

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Total des dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 871	10 513	7 368	6 847	13 745	15 287	7,1 %
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	197	206	283	229	129	227	
<i>dont immobilisations corporelles</i>	1 776	1 943	1 574	1 516	1 868	2 194	
<i>dont immobilisations en cours</i>	8 898	8 364	5 511	5 102	11 748	12 866	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 8 : Répartition des dépenses d'équipement réalisées au cours de la période 2013-2017 selon la classification fonctionnelle



Source : CRC d'après les comptes de gestion et les extractions de comptabilité produites par la commune

2.3.1.2 La progression des subventions d'équipement profite à l'agglomération

Les subventions d'équipement versées présentent une augmentation constante et soutenue. En outre, elles prennent une part de plus en plus importante au sein des dépenses et subventions d'équipement réalisées par la commune.

Sur la période 2015-2017, trois organismes bénéficient de 92,69 % des subventions : il s'agit de l'Opac (31,29 %), du conseil départemental (7,78 %) et de la communauté d'agglomération (53,62 %). En 2018, cette dernière absorbe 75 % des subventions d'équipement.

La part prépondérante de la communauté d'agglomération s'explique par le degré de mutualisation entre les deux entités. Alors qu'en 2016 les subventions versées au titre de biens mobiliers, matériel et études s'élevaient à 29,4 % du total, cette part est passée à 54,2 % en 2017 puis 81,7 % en 2018.

Tableau n° 11 : Évolution et composition des subventions d'équipement

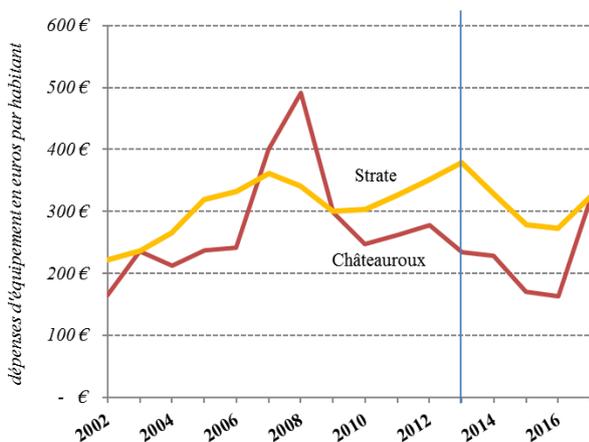
<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Total des subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	199	309	619	885	1 173	2 208	61,8 %
<i>dont Châteauroux métropole</i>	195	305	300	480	655	1 656	53,5 %
<i>dont OPAC de l'Indre</i>			276	251	311	401	-
<i>dont Conseil départemental de l'Indre</i>				104	104		-
<i>dont communes membres de l'agglomération</i>						60	-
<i>dont CCAS de Châteauroux</i>			7			13	-
<i>dont SDEI</i>				2	12	2	-
<i>dont personnes de droit privé</i>	4	4	35	48	91	76	76,1 %
Part des subv. d'équipement au sein de l'ensemble des dépenses et subv. d'équipement	1,8 %	2,9 %	7,7 %	11,4 %	7,9 %	12,6 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.3.1.3 Les perspectives communales

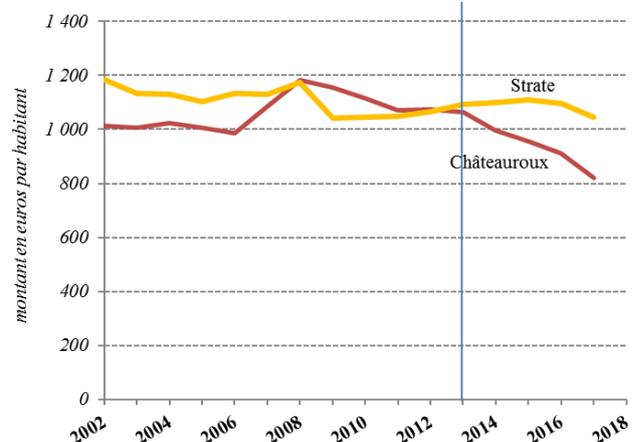
La dépense d'équipement par habitant est généralement moins élevée à Châteauroux que pour la strate : sur les quinze dernières années, la dépense cumulée castelroussine ne représente que 85 % de celle de la strate. Malgré une dépense par habitant quasi-égale sur toute la période sous contrôle, celle-ci ne représente plus en 2017 que 71 % de celle de la strate. Cette situation trouve son pendant dans le montant de l'encours de dette par habitant qui, sur ces mêmes années, représentait 93 % de celui de la strate et qui ne représente plus que 87 % en 2017.

Figure n° 10 : Comparaison sur longue période des dépenses d'équipement en euros par habitant entre la commune de Châteauroux et la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

Figure n° 9 : Comparaison sur longue période de l'encours de dette en euros par habitant entre la commune de Châteauroux et la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

La direction des finances élabore une prospective financière qu'elle met à jour deux fois par an. Depuis 2015, la ville a également instauré un plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui fait l'objet d'une mise à jour lors des entretiens budgétaires intermédiaires puis lors du vote du budget primitif. Fin 2017, le PPI recense des projets d'investissement pour une enveloppe annuelle moyenne de 22,05 M€ pour la période 2019-2024. Or, la prospective établie sur cette hypothèse d'investissement a montré que la commune n'était pas en mesure, en l'état, de financer de tels investissements. Il a donc été décidé en conférence de majorité de fixer une limite annuelle maximale de 17 M€ de dépenses d'équipement. Par la suite et notamment lors de la révision de la prospective financière en mai 2018, ce montant plafond a, de nouveau, été révisé à la baisse et la commune vise désormais une enveloppe annuelle de 14 M€. En dépit de cette révision à la baisse, compte tenu des autres hypothèses retenues par la collectivité pour la période 2019-2023, elle va devoir rompre avec sa stratégie de désendettement et recourir, de nouveau, à l'emprunt pour financer un peu plus de 50 % de son enveloppe d'investissement.

2.3.2 Le financement des dépenses d'investissement

Les projets d'investissement de la commune sont financés par quatre sources régulières, à savoir, l'autofinancement, les cofinancements, les versements du FCTVA et l'emprunt, et, de manière plus variable, par la cession d'éléments du patrimoine.

À Châteauroux, sur la période 2013-2018, le financement propre disponible s'établit en moyenne à 8,35 M€/an et présente une variation annuelle moyenne de 12,9 %.

Reflète des choix effectués par la collectivité et précédemment exposés, la ville a autofinancé la réalisation des dépenses et subventions d'équipement à hauteur de 40,9 %. Avec un montant annuel moyen de 4,78 M€, l'autofinancement constitué par la CAF nette représente en moyenne 57,2 % du financement propre disponible. Avec une variation annuelle moyenne de 15,6 %, sa part dans le financement propre disponible augmente régulièrement jusqu'en 2017 (64,8 %) mais redescend à 53,4 % en 2018 du fait des subventions d'investissement reçues cette année-là.

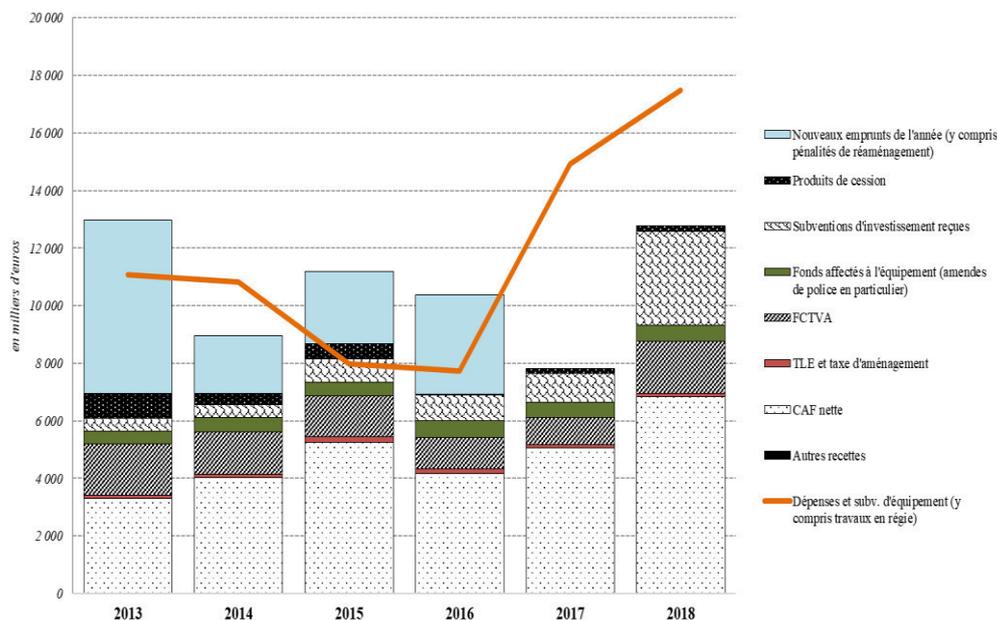
Toujours dans le respect de sa stratégie financière, la commune veille à limiter son recours à l'emprunt. Entre 2013 et 2014, le recours à l'emprunt a été divisé par trois (6,02 M€ en 2013 contre 2 M€ en 2014) et s'avère nul en 2017 et 2018. Sur la période 2013-2018, le montant des nouveaux emprunts souscrits est systématiquement inférieur à l'annuité en capital payée sur l'exercice, de sorte que l'encours de la dette n'augmente pas d'une année sur l'autre. À l'exception de l'exercice 2015, la commune présente chaque année un besoin de financement qui, à l'échelle de la période, l'a conduit à mobiliser son fonds de roulement net global (FRNG) et ce, même si à trois reprises (en 2013, 2015 et 2016) les emprunts souscrits ont conduit à sa reconstitution.

Les subventions d'investissement constituent 19,9 % du financement propre disponible et sont en constante augmentation. *A contrario*, la recette provenant du FCTVA est en baisse jusqu'en 2017 et représente 16,9 % du financement propre disponible.

Tableau n° 12 : Composition et évolution du financement propre disponible

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
CAF brute	10 087	9 663	10 265	9 476	10 255	11 965	3,5 %
- Annuité en capital de la dette	6 776	5 634	5 004	5 305	5 185	5 135	-5,4 %
= CAF nette ou disponible (a)	3 311	4 030	5 262	4 171	5 070	6 830	15,6 %
TLE et taxe d'aménagement	104	91	186	171	111	119	2,6 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 767	1 473	1 409	1 084	926	1 810	0,5 %
+ Subventions d'investissement reçues	460	438	809	879	999	3 275	48,1 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	447	517	481	582	536	555	4,4 %
+ Produits de cession	867	396	535	34	183	193	-25,9 %
+ Autres recettes	3	10	0	0	0	0	-
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	3 648	2 925	3 420	2 751	2 756	5 951	10,3 %
= Financement propre disponible (a+b)	6 959	6 955	8 682	6 922	7 826	12 781	12,9 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (définition Anafi)</i>	<i>64,0 %</i>	<i>66,2 %</i>	<i>117,8 %</i>	<i>101,1 %</i>	<i>56,9 %</i>	<i>83,6 %</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 11 : Le financement de l'investissement

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.4 Une dette sous contrôle et qui diminue

La période étudiée est marquée par une politique de désendettement, l'encours de dette du budget principal passant de 51,35 M€ en 2013 à 32,85 M€ au 31 décembre 2018, soit une variation annuelle moyenne de - 8,5 %. La dette figurant aux trois budgets annexes n'est pas significative puisqu'elle provient quasi exclusivement d'avances du budget principal.

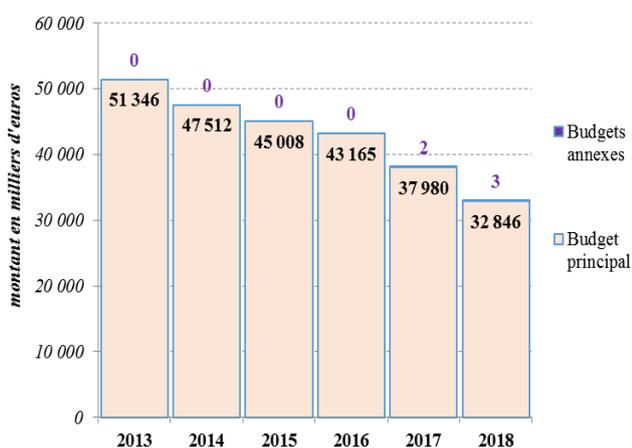
Le ratio de capacité de désendettement n'appelle pas de remarques particulières : de 5,1 en 2013, cet indicateur ne représente plus que 2,7 années de CAF en 2018.

Fin 2017, l'encours de dette présente une durée résiduelle moyenne de 9,4 ans et se compose de 25 contrats de prêt qui se répartissent sur neuf prêteurs dont aucun ne dépasse le quart de l'ensemble. Enfin, la structure de taux de cet encours se répartit à hauteur de 70,8 % en taux fixe et 29,2 % en taux variable.

Au cours de la période 2013-2018, le montant moyen des charges d'intérêts est de 1,14 M€. Cette moyenne masque la baisse constante de ce poste, qui diminue de 65,4 % entre le début et la fin de la période considérée, soit une variation annuelle moyenne de - 19,1 %.

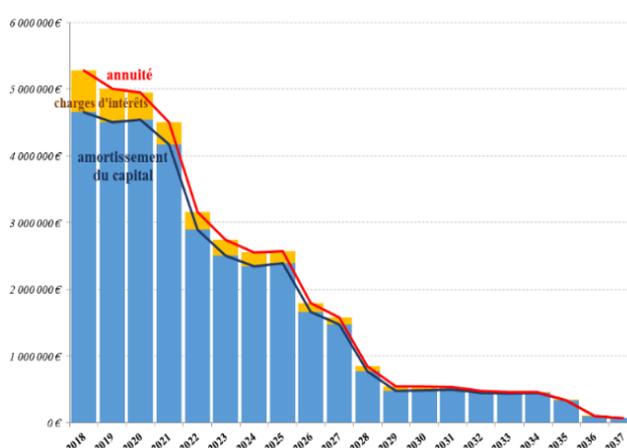
Alors qu'en 2013 l'écart était faible (- 2,4 %), fin 2017, la dette castelroussine s'établit à 819 € par habitant, soit une valeur nettement inférieure (- 22,9 %) à celle de la strate (1 063 € / habitant). Cette situation, qui s'est renforcée d'année en année, est la conséquence de la politique de désendettement.

Figure 12 : Évolution de l'encours consolidé de dette de Châteauroux



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure 13 : Profil d'amortissement prévisionnel de la dette du budget principal



Source : Commune

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La période étudiée est marquée par la diminution des recettes de fonctionnement, essentiellement en raison de la baisse des dotations décidée par l'État. Pour faire face à cette situation, la commune a su réagir par la maîtrise de ses dépenses de personnel et la réduction de ses autres charges de gestion. Les actions mises en œuvre n'ont toutefois pas été suffisantes pour éviter l'érosion de l'excédent brut de fonctionnement entre 2013 et 2017, enrayée par une augmentation en 2018. Dans ce contexte délicat, la réduction des charges financières a permis de préserver une CAF brute d'environ 10 M€. Le rapprochement du montant de cette dernière avec celui des produits de gestion révèle toutefois une situation qui ne laisse pas de marges de manœuvre.

Avec un encours de dette par habitant en baisse de 23,2 % sur la période 2013-2017 et, en 2017, inférieur de 27,8 % à celui de la strate, la stratégie de désendettement porte ses fruits et permet à la commune de conserver une CAF nette autour de 5 M€.

Cependant, l'amélioration du taux de couverture des dépenses d'équipement par le financement propre disponible s'explique aussi par la réduction de ces dernières. Leur reprise, constatée depuis 2017, montre une dégradation du taux de couverture qui révèle la sensibilité de la situation communale au volume de ses investissements.

La persévérance dans la même stratégie impliquera nécessairement d'améliorer la situation de l'EBF pour pouvoir accroître sereinement les possibilités d'investissement étant entendu qu'un nouveau recours à l'emprunt, s'il demeure envisageable sous certaines limites, reviendrait à renoncer aux efforts de désendettement réalisés.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 La gestion des ressources humaines dans un contexte de mutualisation

La chambre a examiné les ressources humaines afin d'étudier la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) annoncée dans le schéma de mutualisation de la communauté d'agglomération. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport annuel 2012 : « *Dans un contexte général de fortes évolutions démographiques, d'augmentation des dépenses et de plafonnement des recettes (...), la démarche anticipatrice [de gestion prévisionnelle des ressources humaines] est particulièrement nécessaire pour les collectivités territoriales. Elle leur permet de rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources et donc de desserrer la contrainte budgétaire croissante* ».

Pour mettre en place une telle politique de gestion prévisionnelle, des prérequis sont nécessaires à savoir une bonne connaissance de sa masse salariale et de ses effectifs. Seront donc examinées successivement la mise en place des services communs entre la ville de Châteauroux et la communauté d'agglomération qui a profondément modifié l'organisation des ressources humaines, l'évolution de la masse salariale, la connaissance des effectifs et la définition d'une stratégie de gestion.

3.1.1 La mise en place de la mutualisation

Avant la création des services communs, la commune et la communauté d'agglomération travaillaient déjà en étroite collaboration qui se traduisait par des mises à disposition de personnels. Les conventions conclues portaient notamment sur la gestion des ressources humaines, le système informatique, la communication, l'entretien des espaces publics des voiries communautaires et la gestion de deux parcs de stationnement.

La décision de renforcer la mutualisation en créant des services communs est un choix du maire de Châteauroux, élu en 2014, par ailleurs président de la communauté d'agglomération. La mise en place de ces services avait vocation à la fois à réaliser des économies et à contribuer à la création d'une image unique commune/communauté d'agglomération sous l'appellation de Châteauroux métropole afin, notamment, que les deux niveaux de collectivité soient transparents pour les citoyens qui s'adresseraient à un guichet unique.

Le schéma de mutualisation chargé de prévoir l'organisation mutualisée des services communaux et intercommunaux au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a été adopté par la communauté d'agglomération Châteauroux Métropole le 28 mai 2015 et s'inscrit sur une durée de cinq ans. Il ressort du calendrier présenté dans ce schéma qu'un état des lieux des pistes de mutualisation a été lancé à l'été 2014. À l'arrivée de la nouvelle directrice générale des services à l'automne 2014, soit deux mois après, sa mission était de mettre en place des services communs à la commune de Châteauroux et à la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2015.

En application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, quinze services communs ont été mis en place en plus d'un comité de direction générale le 1^{er} janvier 2015 : sept services fonctionnels (cabinet et communication, secrétariat des assemblées, commande publique, affaires juridiques, finances, ressources humaines et service informatique) et huit services opérationnels (propreté, espaces verts, bureau d'études techniques, énergie et développement durable, patrimoine et moyens généraux, voiries et dépendances, aménagement et urbanisme).

Les fiches d'impact jointes à la convention cadre relative aux services communs conclue le 12 janvier 2015 dénombrent 424 agents transférés de la commune à la communauté d'agglomération (69 au sein de services fonctionnels et 355 au sein de services opérationnels), soit 47 % des agents de la commune au 31 décembre 2014 (rapporté aux effectifs budgétaires du CA).

La mise en œuvre des services communs est intervenue très rapidement après que la décision de mutualiser a été prise. À la demande de la chambre d'obtenir les documents retraçant les étapes de mise en place des services communs, seuls trois documents de travail très génériques d'une page chacun (dont un organigramme cible) ont été communiqués.

Cette rapidité associée à l'importance du nombre d'agents transférés a créé certaines tensions au sein du personnel des deux entités. Consciente de cette situation, la ville a entrepris un certain nombre d'actions dont :

- la réalisation d'un audit par un cabinet extérieur sur les risques psycho-sociaux ;
- l'organisation d'un forum des agents en 2017 sur deux jours dans le but de « fédérer les agents et de renforcer leur sentiment d'appartenance à une même entité qu'est Châteauroux métropole ». Un événement similaire devrait être organisé en 2019 ;
- un travail de concertation visant à établir une charte des valeurs, travail non encore abouti.

En 2019, soit plus de quatre ans après la mise en œuvre de la mutualisation, une réelle synergie entre les équipes n'est pas encore totalement acquise. La scission ville/agglomération s'efface par exemple au sein du service des finances qui, depuis quelques mois, n'a plus d'agents dédiés aux recettes et aux dépenses de l'une ou de l'autre des entités mais uniquement des agents réellement « mutualisés ».

D'après l'ordonnateur, la mutualisation a permis, d'une part, d'améliorer l'efficacité globale des services, d'autre part, de générer des économies directes et indirectes notamment sur les frais généraux. Il est difficile d'apprécier l'atteinte des objectifs attendus en matière organisationnelle et la génération des économies indirectes évoquées. A l'inverse, la réalisation d'économies en matière de charges de personnel peut, elle, être mesurée. De fait, entre 2013 et 2018 ces charges consolidées sont restées stables. Dans un contexte de réformes législatives ayant une incidence financière non négligeable pour les collectivités, la mutualisation a permis de maîtriser l'évolution des charges de personnel.

Tableau n° 13 : Évolution des charges de personnel consolidées entre la ville et l'agglomération

Montants en euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel interne (c = a + b)	40 566 179	41 097 020	41 390 439	40 735 270	40 856 406	40 356 938	-0,1 %
<i>dont charges de personnel interne de la commune de Châteauroux (a)</i>	36 062 525	36 504 449	20 293 337	19 736 037	20 126 416	20 029 624	-11,1 %
<i>dont charges de personnel interne de Châteauroux métropole (b)</i>	4 503 654	4 592 571	21 097 102	20 999 233	20 729 990	20 327 315	35,2 %
Ensemble des charges de personnel externe spécifique à chaque entité, nettes des remboursements (d)	293 846	338 363	119 362	207 337	81 135	62 585	-26,6 %
Solde des flux entre la ville et l'agglomération (e)	0	21 948	-41 573	-95 975	-69 342	101 126	-
Total des charges de personnel consolidées (f = c + d + e)	40 860 025	41 457 331	41 468 228	40 846 632	40 868 199	40 520 650	-0,2 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2 L'évolution de la masse salariale

3.1.2.1 L'évolution des charges de personnel stricto sensu

Conséquence directe de la mise en place des services communs, les charges de personnel interne de la commune correspondant à la rémunération de ses seuls agents ont fortement diminué passant de plus de 36 M€ en 2014 à un peu plus de 20 M€ en 2015. Entre 2015 et 2018, ces charges ont continué de baisser très légèrement de l'ordre de 263 714 €.

Toutefois, pour avoir une vision précise des charges de personnels supportées par la commune, il y a lieu d'y ajouter les charges de personnel extérieur qui correspondent pour l'essentiel au remboursement à la communauté d'agglomération de la rémunération des agents des services communs qui lui sont mis à disposition. Depuis 2016, ces charges s'élèvent à un peu moins de 16 M€ sauf en 2018 où elles sont inférieures à 15 M€.

Aussi, en dépit de la mise en place des services communs, les charges totales de personnels supportées par la commune au cours de la période 2013-2018 sont restées stables s'élevant en moyenne à 35,67 M€. Elles continuent de représenter en 2018, 52,2 % des produits de gestion.

Un suivi rétrospectif de la masse salariale est réalisé par la commune selon des modalités qui ont évolué récemment compte tenu de la mise en place de tableaux de bord. En 2017, ce suivi était effectué à trois occasions : lors de la tenue de la commission ressources et performances mise en place dans le cadre du schéma de mutualisation 2016-2020, aujourd'hui disparue mais qui se réunissait cinq fois par an en moyenne, lors des entretiens budgétaires intermédiaires de juin et lors de la préparation budgétaire. En 2018, le service du contrôle de gestion a créé une matrice de tableau de bord afin de permettre ce suivi par le service des ressources humaines. Ces tableaux sont effectifs depuis le début de l'année 2019.

Les différentes composantes de la rémunération du personnel sont stables sur la période 2015-2018. Environ 80 % des rémunérations sont versées aux agents titulaires, ce qui

correspond à la moyenne nationale arrêtée à 78,9 % en 2016⁸. La part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel titulaire et non titulaire est en moyenne de 14 % entre 2015 et 2018.

3.1.2.2 L'évolution des dépenses en matière d'action sociale

Le coût des dépenses sociales de la ville sont restées relativement stables sur l'ensemble de la période. À ce titre, la chambre relève que la création des services communs en 2015 n'a eu aucune incidence alors qu'ayant moitié moins d'agents on aurait pu s'attendre à une baisse de ces dépenses.

Leur suivi est opéré grâce aux tableaux établis mensuellement par le service du contrôle de gestion pour suivre l'état d'avancement de la consommation des crédits budgétés.

3.1.3 La connaissance et l'évolution des effectifs

La démarche prospective d'ensemble d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines passe tout d'abord par l'analyse de la structure existante de la population d'agents, en particulier en termes d'effectifs, de métiers et de compétences.⁹

3.1.3.1 Le nombre d'agents

Au 31 décembre 2018, Châteauroux employait 627 agents, soit 497 ETP.

- La fiabilité des données

Les différents documents émanant de la collectivité ne sont pas concordants entre eux. Les données comprises dans les rapports sur l'état de la collectivité et dans l'annexe dédiée du CA ne convergent pas et sont différents de ceux qui ont été communiqués à la chambre en cours d'instruction. Par ailleurs, l'annexe C1 du CA sur l'état de personnel n'est pas conforme au modèle de la maquette budgétaire en ce qu'elle ne comprend pas dans un unique tableau les informations sur les agents titulaires et non titulaires et ne présente aucune information sur les ETPT. En outre, l'annexe au CA 2017 comprend des erreurs de chiffre du fait de mauvaises additions. Le ROB ne comporte pas d'indication sur le nombre d'agents en méconnaissance des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

Tableau n° 14 : Effectifs de la collectivité en nombre d'agents présents au 31/12

	2015	2016	2017
selon le CA	664	646	629
selon le ROB 2018	652	643	
1 ^{re} réponse de la commune	652	643	635
2 ^e réponse de la commune	659	668	668

Source : commune

⁸ Les collectivités territoriales en chiffres, DGCL, juin 2017.

⁹ Rapport annuel de la Cour des comptes 2012.

Même si les écarts sont peu importants, il n'en demeure pas moins qu'ils révèlent une lacune dans le suivi des effectifs.

Au vu des délibérations adoptées par le conseil municipal six fois par an pour modifier le tableau des effectifs, il apparaît que l'information délivrée sur leur composition est obscure. En effet, d'une part, ces délibérations ne comprennent aucun récapitulatif global des effectifs municipaux à chaque modification du tableau mais uniquement le nombre des emplois créés ou supprimés. D'autre part, elles prennent acte, au titre de la création ou de la suppression d'emplois, des modifications consécutives à des changements de grades pour un même emploi sans corrélation directe entre création et suppression. À titre d'exemple, la délibération du 16 novembre 2017 a modifié le tableau des effectifs pour prendre en compte la création de 30 postes consécutivement à des changements de grade sans suppression corrélatrice des postes anciennement occupés par ces agents. De ce fait, les tableaux récapitulatifs communiqués aux membres de la commission finances avant chaque vote visant à modifier le tableau des effectifs ne sont pas compréhensibles.

La commune gagnerait à délibérer sur la modification du tableau des effectifs à partir de données plus claires pour les élus.

- L'évolution des effectifs internes

Quel que soit le document examiné (CA, bilan social...), on constate une très légère baisse des effectifs municipaux. Dans la mesure où, à la suite de la mise en place des services communs, la seule DGA qui n'exerce que des compétences communales est celle chargée des services aux habitants, la ville indique que ses effectifs ne pourront pas à l'avenir diminuer de manière conséquente.

Le transfert d'agents consécutif à la mise en place des services communs n'a pas eu de réelle incidence sur la composition des effectifs municipaux hormis l'intégration de l'ensemble des directeurs (DGS et DGA) et des collaborateurs de l'exécutif dans les effectifs de la communauté d'agglomération. L'effectif des agents titulaires reste composé à hauteur de 10 % d'agents de catégorie A, de près de 20 % d'agents de catégorie B et de 70 % d'agents de catégorie C.

- Les effectifs externes

Pour disposer d'une image plus réaliste des effectifs travaillant pour la ville, il convient d'y ajouter les agents affectés aux services communs constitués avec l'agglomération en tenant compte des clés de répartition déterminées dans la convention cadre créant ces services. En intégrant ces agents, on constate une certaine stabilité des effectifs entre 2013 et 2017 au-dessus des 900 ETPT. Une nette baisse est toutefois constatée en 2018, le nombre d'ETPT s'élevant à 860,79 soit 71,97 ETPT en moins.

Tableau n° 15 : Détermination de l'équivalence en ETPT de la valeur des mises à disposition de personnel existant entre la ville et l'agglomération et estimation en ETPT des effectifs réels de la ville

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant payé par la ville à l'agglomération (a)	0	13 828	15 793 742	15 600 393	15 744 850	14 773 741
Montant payé par l'agglomération à la ville (b)	388 941	410 904	67 441	76 228	51 403	112 798
solde (c = a - b)	-388 941	-397 076	15 726 302	15 524 165	15 693 446	14 660 944
Coût annuel total d'un ETPT ¹⁰ (d)	36 893	37 575	37 629	37 557	38 402	40 301
Nombre d'ETPT mis à disposition par l'agglomération (e = c / d)	-10,54	-10,57	417,93	413,35	408,66	363,79
Effectifs de la ville en ETPT (f)	977,50	971,50	539,30	525,50	524,10	497,00
Effectifs de la ville en ETPT corrigé des mises à disposition (g = e + f)	966,96	960,93	957,23	938,85	932,76	860,79

Source : CRC d'après les comptes de gestion de la ville et de l'agglomération et les réponses de la commune

Le taux d'administration (quotient du nombre d'agents et de la population, exprimé en équivalent temps plein pour 1 000 habitants) est légèrement supérieur à celui de la strate lorsqu'on tient compte des agents affectés aux services communs qui travaillent pour la ville. En effet, compte tenu d'une population d'un peu plus de 43 000 habitants, ce taux d'administration était de 21,7 ETPT en 2017 et de 20 ETPT en 2018. Le taux moyen d'administration des communes de 20 000 à 50 000 habitants était, pour ces mêmes années, de 20,1¹¹ et 19,6¹².

Le recours à des salariés intérimaires est relativement stable sur la période. La commune recourt à l'intérim dans les conditions fixées à l'article L. 1251-60 du code du travail qui prévoit quatre hypothèses : le remplacement momentané d'un agent en raison notamment d'un congé de maladie, la vacance temporaire d'emploi, l'accroissement temporaire d'activité et le besoin occasionnel ou saisonnier. Toutefois, elle n'a conclu aucun contrat de prestation de services avec l'association qui a mis à sa disposition, depuis 2016, l'essentiel des salariés recrutés pour des missions intérimaires. La circulaire du 3 août 2010 relative aux modalités de recours à l'intérim dans la fonction publique prévoit que « lorsqu'une collectivité publique décide d'avoir recours à une entreprise de travail temporaire, elle doit nécessairement faire application des règles du code des marchés publics » et que « la passation de tels marchés doit être précédée d'une publicité et d'une mise en concurrence ». La commune a donc eu recours, pendant toute la période sous contrôle, aux services d'une entreprise d'intérim en dehors de tout contrat. Elle a indiqué au cours de l'instruction qu'il était prévu de régulariser la situation en mettant en place un marché via un groupement de commandes avec la communauté d'agglomération.

¹⁰ Cf. mode de détermination au tableau n° 24 de l'annexe n° 4.

¹¹ Chiffres clés de la DGCL 2017.

¹² Chiffres clés de la DGCL 2018.

3.1.3.2 La connaissance de la structure des effectifs et de l'emploi des agents

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines suppose une bonne connaissance des effectifs, de leur composition et des métiers et compétences disponibles. La commune dispose à ce jour de plusieurs outils.

Le rapport sur l'état de la collectivité ou les bilans sociaux sont des outils contenant des données brutes sur les effectifs destinés à améliorer l'information sur les ressources humaines. La commune établit ces bilans sociaux et les soumet au comité technique dans les délais prévus à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ces documents sont établis de manière exhaustive et systématique.

La commune ne dispose pas de cartographie de métiers ou de cotation des postes. Elle s'est, par contre, dotée de fiches de poste pour une partie de ses agents. Au 13 mars 2019, 435 fiches de poste étaient établies, soit pour 96,24 % des agents (à l'exception des agents hors filière).

Le recensement des compétences, expériences et souhaits de mobilité des agents s'effectue essentiellement par le biais des rapports d'évaluation annuels. En application de la charte d'évaluation élaborée par la commune, tous les agents titulaires et stagiaires de la fonction publique territoriale, contractuels pour une durée significative de douze mois au minimum - qu'ils exercent leurs fonctions à temps complet ou à temps non complet - bénéficient de cet entretien professionnel. En sont exclus les emplois d'été, les agents de sécurité des écoles et les surveillantes de cantines et de garderies.

La collectivité indique, par ailleurs, promouvoir la mobilité interne pour laquelle elle a établi une charte. Chaque année entre 2 et 5 % des agents bénéficient d'une telle mobilité. La commune ne recense pas les souhaits de mobilité des agents dans un document spécifique, ce qui implique que les mouvements internes reposent sur une démarche proactive des agents et nécessite donc une large diffusion en interne des vacances de poste.

L'organigramme des services communs à la ville et à l'agglomération permet une information à l'intérieur de la collectivité des postes occupés par chacun. Compte tenu, tant de l'évolution constante de l'organisation des services ou de leur rattachement aux directions, que des mouvements de personnels, la mise à jour de l'organigramme est essentielle. Or, si la commune indique que celle-ci est effectuée deux fois par an, il a pu être constaté qu'il ne l'a pas été au moins d'août 2018 à mars 2019 en dépit de l'arrivée de nouveaux agents à des postes d'encadrement (DGS, directrice des finances, directeur des systèmes d'information, responsable du service de restauration ...).

3.1.4 La démarche de pilotage

3.1.4.1 L'absence de politique de pilotage et d'approche pluriannuelle

Alors que des audits complets ont été réalisés pour quelques services communs, les services qui gèrent les compétences purement communales, quasi entièrement regroupés au sein de la DGA services aux habitants, n'ont pas bénéficié de tels audits. Le contrôleur de gestion est intervenu ponctuellement pour examiner la nécessité de remplacer un agent mais pas pour effectuer d'état des lieux d'ensemble.

La commune ne dispose pas de document formalisant une stratégie en matière de ressources humaines. Aussi à supposer qu'une réelle stratégie ait été arrêtée, elle ne fait l'objet d'aucune diffusion auprès des agents qui ne peuvent donc participer activement à sa mise en œuvre.

La direction des ressources humaines est composée de six services. Aucun d'eux n'a pour mission le suivi de la politique RH ou le développement d'une stratégie en la matière. Les outils de suivi de la masse salariale, aujourd'hui mis en place, ont été conçus récemment par le contrôleur de gestion de la collectivité.

À l'heure actuelle, il existe un suivi rétrospectif, plus particulièrement de la masse salariale, mais il n'existe aucune approche pluriannuelle tant de la masse salariale que des effectifs, hormis la détermination des départs à la retraite. En témoigne notamment l'absence de tout élément à ce sujet dans les ROB. La collectivité ne dispose pas d'une prospective pluriannuelle de sa masse salariale. En outre, elle ne maîtrise pas toutes les fonctionnalités de son logiciel RH qui lui permettrait une gestion plus fine comme par exemple le module GPEC qui n'est pas encore utilisé ou la génération de listes d'agents promouvables.

Un delta moyen de 1,03 M€¹³ est constaté, chaque année, entre les sommes inscrites au budget primitif et au compte administratif au chapitre 012 et les crédits réellement consommés à ce titre, alors que les crédits inscrits au budget correspondent aux effectifs pourvus et non aux effectifs budgétaires et que les charges de personnel représentent 61,47 % des dépenses communales. Un suivi plus fin et la mise en œuvre d'une prospective permettrait de réduire cet écart.

3.1.4.2 La détermination d'objectifs stratégiques

À l'heure actuelle, 20 % des agents municipaux occupant un emploi permanent ont entre 55 et 59 ans¹⁴. Aussi, à court et moyen terme, un nombre conséquent de départ à la retraite devrait intervenir. Le moment est donc approprié de réfléchir à structurer une politique de gestion des ressources humaines. En toute hypothèse, compte tenu de la mutualisation mise en œuvre et de l'importance des services communs, cette politique devra associer la communauté d'agglomération.

Sa mise en œuvre pourrait passer par plusieurs moyens, à ce jour plus ou moins envisagés. Il est certain que le succès d'une telle entreprise reposera évidemment sur un travail préalable de la ville pour connaître de manière plus précise ses emplois et sur l'exploitation pleine et entière du logiciel métier dont elle dispose.

Châteauroux ne s'est dotée ni de plafond d'emplois, ni d'enveloppe contractualisée de la masse salariale par DGA mais envisage de le faire. Une première étape d'élaboration d'une politique de gestion des ressources humaines consistant à arrêter, par DGA, les effectifs cibles et la masse salariale nécessaires, est engagée comme le montrent des tableaux établis à l'automne 2018.

La mise en œuvre de ce préalable doit permettre, en plus de constituer une ligne directrice pour chaque directeur, de développer une prospective pluriannuelle tant de la masse salariale que des effectifs nécessaires.

¹³ Cf. annexe n° 5.

¹⁴ Cf. pyramide des âges contenue dans le bilan social 2017.

Il conviendrait également d'intégrer la dimension ressources humaines à la détermination des politiques menées et des services que la commune souhaite délivrer à ses concitoyens. Pour ce faire, la DGA RH pourrait, par exemple, participer activement aux réunions d'arbitrage réalisées deux fois par an afin notamment d'anticiper au mieux les mouvements de personnel.

D'après l'ordonnateur, les outils déjà existants permettent d'assurer un pilotage fin des effectifs et démontrent que la collectivité est bien engagée dans la démarche prospective préconisée par la chambre et qu'elle lui recommande de poursuivre.

Recommandation n° 6 : Poursuivre la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en anticipant au mieux les besoins et présenter cette démarche dans le rapport d'orientations budgétaires.

3.2 Le temps de travail

Le règlement des congés applicable aux agents communaux est le même que celui qui régit les agents intercommunaux ce qui permet une unification nécessaire dans le cadre de la mutualisation.

3.2.1 L'organisation du temps de travail

3.2.1.1 Durée annuelle

La réglementation relative au temps de travail dans les collectivités locales et leurs établissements est fixée par un décret en date du 12 juillet 2001 portant transposition de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail. Ce texte définit notamment le cadre général de l'aménagement et du décompte du temps de travail des agents publics territoriaux, lequel prévoit que la « *durée du temps de travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine, 151 heures par mois ou encore 1 607 heures par an* ». Cette durée annuelle de travail peut, toutefois, être réduite par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, et après avis du comité technique compétent, soit pour maintenir un régime de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi susvisée du 3 janvier 2001, soit pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

Le règlement des congés de la ville a été mis à jour en dernier lieu par une délibération du 12 février 2019 et fixe la durée de travail à 1 577 heures, soit moins que la durée légale. Ce nouveau règlement a été l'occasion de supprimer le congé d'une demi-journée accordé au personnel féminin pour la journée de la femme.

Une majorité des agents municipaux travaillent 38h20 par semaine. Si on excepte les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles et les agents du service périscolaire pour lesquels s'appliquent un règlement particulier, adopté par délibération de l'assemblée délibérante, les agents qui bénéficient de régime dérogatoire travaillent de 35 h à 36 h 30 par

semaine. Seul le régime dérogatoire appliqué aux agents de la police municipale est régi par un règlement propre soumis tout récemment au conseil municipal. L'ordonnateur indique à ce titre que la collectivité doit à l'avenir élaborer un document sur les différents temps de travail en vigueur qui sera soumis aux instances paritaires et au conseil municipal, ce que la chambre l'invite à réaliser.

Au terme de l'analyse du règlement des congés applicable aux agents municipaux, la chambre estime que la durée moyenne de travail au cours de la période sous contrôle, compte tenu de la récupération possible des jours fériés tombant un jour de repos de l'agent, était de 1 564 heures pour les hommes et de 1 560 heures pour les femmes qui pouvaient bénéficier d'une demi-journée à l'occasion de la journée de la femme (cf. annexe n° 6). Cette analyse n'entre pas dans le détail des différents régimes dérogatoires existants au sein de la collectivité mais correspond uniquement au cas des agents travaillant 38 h 20 par semaine soit la majorité des effectifs.

Les agents municipaux travaillent donc en moyenne presque 40 heures de moins que ce qui est prévu par la législation. Le surcoût budgétaire de l'application d'une durée du temps de travail inférieure à 1 607 heures peut être évalué pour la commune à un peu plus de 550 000 € par an, ce qui représente le coût de 14 ETPT.

3.2.1.2 Heures supplémentaires

L'assemblée délibérante est compétente pour dresser la liste des heures supplémentaires que certains agents de catégories B et C peuvent accomplir, ainsi qu'en dispose l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : *« L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées (...) »*.

Le règlement intérieur des congés prévoit les modalités de récupération, de décompte et de rémunération des heures supplémentaires effectuées. Il indique que la récupération des heures supplémentaires est priorisée sur leur paiement. Une délibération du 26 mai 2011 fixe la liste des cadres d'emplois relevant des catégories B et C qui peuvent obtenir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Ce faisant, la délibération appliquée à Châteauroux est insuffisamment précise et n'est pas conforme à la législation qui prévoit que soit dressée non une liste des cadres d'emplois mais des emplois qui ouvrent droit à l'exercice d'heures supplémentaires.

Le règlement intérieur prévoit également la procédure applicable à la déclaration et la comptabilisation de ces heures supplémentaires. Si le formulaire de déclaration des heures supplémentaires payées prévoit l'indication précise du motif des heures effectuées, ce n'est pas le cas pour les heures supplémentaires récupérées. En effet, pour celles-ci, seuls quelques motifs génériques sont listés sans précision sur la nature exacte des heures effectuées. Le contrôle effectué par le DGA concerné et la DGA en charge des ressources humaines ne peut donc qu'être limité à un contrôle de vraisemblance.

Sur la période 2013-2018, l'indemnisation des heures supplémentaires s'est élevée à 609 665 €, avec une augmentation légère entre 2015 et 2017, soit en moyenne 8 602 heures par an. La majeure partie de ces heures est versée aux assistantes maternelles travaillant au sein de la crèche familiale qui bénéficient d'heures supplémentaires dès qu'elles sont amenées à accueillir un enfant qu'elles n'accueillent pas habituellement par exemple en remplacement d'une collègue absente. Or, l'accueil d'un enfant supplémentaire ne rentre pas dans la définition légale et réglementaire des heures supplémentaires.

La commune n'est pas en mesure d'indiquer le nombre d'heures supplémentaires acquises et récupérées au cours de l'ensemble de la période 2013-2018 dans la mesure où son logiciel RH ne conserve l'historique qu'un peu plus d'un an et qu'aucune extraction de ces données n'est faite. Il ressort de la plaquette d'information confectionnée par le service du contrôle de gestion relative aux heures supplémentaires que sur 11 922,44 heures supplémentaires effectuées en 2016, 8 919 heures récupérables ont été acquises et 7 812 heures ont été récupérées. Cette plaquette indique en outre que ce volume d'heures acquises l'a été par 282 agents soit 42,79 % des effectifs. Ce faisant, entre un tiers et la moitié des agents municipaux effectuent donc des heures supplémentaires. Les données de l'année 2018 sont relativement similaires puisque la commune indique que 8 986,49 heures ont été acquises et 8 787,06 heures récupérées. Dans ces conditions, compte tenu de la durée annuelle moyenne de travail des agents de la collectivité¹⁵, ce volume d'heures supplémentaires récupérées représente 5,6 ETPT rémunérés.

3.2.1.3 Départs à la retraite

Le règlement des congés de la commune dispose dans son article 4.6 que « une délibération du 12 mars 1991 prévoit que les agents municipaux peuvent partir à la retraite trois mois avant la date prévue tout en percevant leur plein traitement pendant cette période ». La ville n'a pas été en mesure de communiquer cette délibération à la chambre mais uniquement un compte rendu de comité technique. Par une délibération du 29 juin 2017, l'assemblée délibérante a conditionné l'octroi de ces trois mois au fait de présenter sa demande de départ à la retraite au moins neuf mois avant le départ effectif et mis en place un système dégressif qui aboutit à n'octroyer aucun avantage à l'agent qui avertirait la collectivité de son départ moins de sept mois avant celui-ci.

Châteauroux a précisé, ce qui ne figure pas dans le règlement des congés, que, par exception, les assistantes maternelles bénéficiaient d'un seul mois de traitement offert et que les agents chargés de la surveillance de la cantine, de la garderie et de sécurité employés sur des temps non complets n'en bénéficiaient pas.

Cet usage local ne repose sur aucun texte légal et conduit à rémunérer un agent public en l'absence de service fait.

La mesure a bénéficié à 116 agents de 2013 à 2018 (auxquels s'ajoutent huit assistantes maternelles pour un mois), générant près de 356 mois de traitements indus.

¹⁵ 1 564 heures/an.

Tableau n° 16 : Estimation du coût annuel pour la ville de l'octroi du congé de départ à la retraite

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
nombre d'agents ayant bénéficié de la mesure	44	18	20	14	18	10	-25,6 %
<i>dont agents à temps complets</i>	41	18	18	11	15	8	-27,9 %
<i>dont agents à temps non complets</i>	2	0	1	1	1	0	-100,0 %
<i>dont assistantes maternelles</i>	1	0	1	2	2	2	14,9 %
coût annuel total en euros d'un ETPT	36 893	37 575	37 629	37 557	38 402	40 301	1,8 %
coût moyen en euros de la mesure	381 224	169 089	172 466	109 540	150 407	87 319	-25,5 %
<i>dont agents à temps complets</i>	378 149	169 089	169 331	103 281	144 007	80 602	-26,6 %
<i>dont agents à temps non complets</i>							
<i>dont assistantes maternelles</i>	3 074	0	3 136	6 259	6 400	6 717	16,9 %

Source : CRC d'après réponse de la commune et retraitement CRC

Au regard de la charge moyenne supportée par la commune pour l'emploi d'un ETPT, celle-ci a indûment versé à ses agents près de 1,07 M€ de 2013 à 2018, soit en moyenne près de 180 000 € par an.

Compte tenu des départs possibles à la retraite entre 2019 et 2021 des agents nés jusqu'en 1959, cette mesure pourra grever le budget de la commune de plus de 500 000 € dans les trois prochaines années.

Tableau n° 17 : Estimation du coût annuel prévisionnel pour la ville de l'octroi du congé de départ à la retraite

	2019	2020	2021	Cumul 2019-2021
nombre d'agents susceptibles de bénéficier de la mesure	17	14	26	57
<i>dont agents à temps complets</i>	17	11	22	50
<i>dont assistantes maternelles</i>	0	3	4	7
coût annuel total en euros d'un ETPT (valeur 2018)	40 301	40 301	40 301	-
coût moyen en euros de la mesure	171 279	120 903	235 089	527 272
<i>dont agents à temps complets</i>	171 279	110 828	221 656	503 763
<i>dont assistantes maternelles</i>	0	10 075	13 434	23 509

Source : CRC d'après réponse de la commune et retraitement CRC

Pour résumer, les sommes supportées par la commune en 2018 du fait du non-respect de la durée légale du temps de travail, du paiement d'heures supplémentaires et de l'octroi de trois mois de rémunération en cas de départ à la retraite s'élèvent à 697 815 € et sont ainsi équivalentes à 10 % de sa CAF nette.

3.2.1.4 Le compte épargne temps

Le compte épargne temps a été mis en place au 1^{er} janvier 2005. Le règlement des congés prévoit plusieurs possibilités d'utilisation des jours épargnés par les agents : la prise de congés, le maintien sur CET dans la limite de soixante jours, la prise en compte au titre des droits à la retraite, le don de jours ou l'indemnisation. L'indemnisation des jours épargnés a coûté un peu plus de 110 000 € entre 2013 et 2018.

Aucune provision n'est constituée à ce titre alors qu'au 31 décembre 2017, 3 530,5 jours étaient épargnés sur les CET par 156 agents. Il ressort de la synthèse nationale des bilans sociaux 2015 qu'au cours de cette année, 26 % des jours épargnés ont été indemnisés¹⁶. Aussi, en partant de cette base, l'indemnisation des jours déposés sur CET représente un coût potentiel annuel de plus de 70 000 € pour la commune¹⁷.

Tableau n° 18 : Coût théorique de l'indemnisation des jours épargnés sur CET pour l'année 2017

	cat A	cat B	cat C	Total
Nombre de jours épargnés	449	898,5	2 183	3 530,5
Forfait d'indemnisation brut ¹⁸ en euros	125	80	65	
Coût global théorique en euros	56 125	71 880	141 895	269 900
Coût en euros correspondant à 26% d'indemnisation	14 592,5	18 688,8	36 892,7	70 174

Source : CRC d'après réponse de la commune

3.2.2 L'absentéisme au travail

En tenant compte d'un nombre d'agents de 629 en 2017, l'absentéisme s'est élevé cette année-là à 21,16 jours par agent, soit en deçà de la moyenne pour les communes de la même strate qui est de 33,5 jours pour les agents fonctionnaires et 18,5 jours pour les agents contractuels¹⁹. Toutefois, compte tenu de la baisse substantielle du nombre d'agents du fait de la mutualisation, le nombre de jours d'absence par agent a augmenté au cours de la période sous contrôle de plus de 50 %.

Tableau n° 19 : Examen de l'absentéisme

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution brute	Var annuelle moyenne
Nombre de jours d'absence pour maladie	12 191,50	14 135,00	10 029,50	11 711,50	10 669,00	-12,5 %	-3,3 %
Nombre de jours d'absence pour accident du travail et maladies professionnelles	2 959,50	3 968,50	1 594,50	1 736,00	2 638,00	-10,9 %	-2,8 %
Total	15 151,00	18 103,50	11 624,00	13 447,50	13 307,00	-12,2 %	-3,2 %
Effectif pourvu mentionné au CA	1 091	1 097	664	646	629	-42,3 %	-12,9 %
Nombre de jours d'absence par agent	13,89	16,50	17,51	20,82	21,16	52,3 %	11,1 %

Source : CRC d'après réponse de la commune

¹⁶ 73 % ont été pris sous la forme de congés et 1 % versés pour la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

¹⁷ Jusqu'au 1^{er} janvier 2019, seuls les jours épargnés supérieurs à 20 pouvaient faire l'objet d'une indemnisation. Au cas d'espèce, la chambre ne dispose pas d'information pour déterminer combien de CET dépasse ce seuil de 20 jours qui ouvre droit à indemnisation. Le calcul effectué est donc empirique et maximal.

¹⁸ D'après un arrêté du 28 novembre 2018.

¹⁹ Synthèse des bilans sociaux 2015.

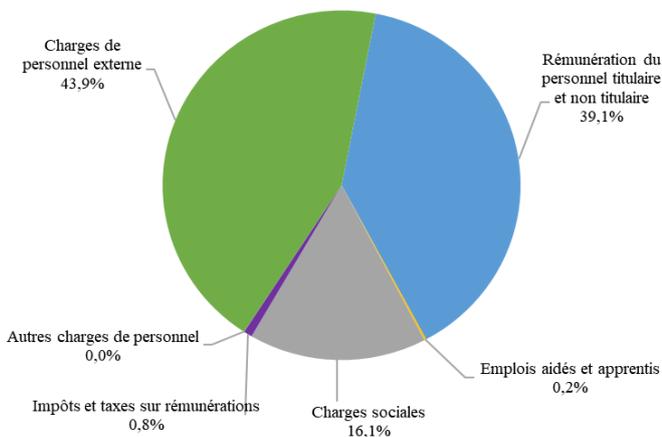
L'absentéisme fait l'objet d'un suivi régulier de la part du service de médecine préventive. Néanmoins, la commune n'est pas en mesure d'indiquer le coût que représente le remplacement des agents absents. En 2016, le coût total des absences pour raisons médicales était évalué à 1 325 683 € (plaquette élaborée par le service du contrôle de gestion sur l'absentéisme).

Pour lutter contre l'absentéisme, la commune a mis en place des mesures de prévention et d'accompagnement des agents en arrêt maladie mais également mis en œuvre la suppression du régime indemnitaire au-delà du 15^e jour d'absence pour maladie sur une année civile, ce qui peut avoir une incidence financière forte et incitative pour les agents.

3.3 La rémunération

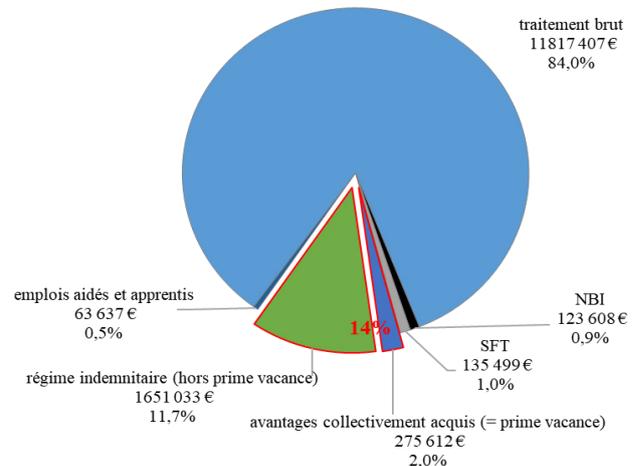
Le salaire brut moyen d'un ETP de la commune a augmenté légèrement au cours de la période 2013-2018, passant de 26 153 € à 28 404 €, soit une augmentation de 8,6 % ou une variation annuelle moyenne de 1,7 %. Sur la période 2015-2018, la rémunération des agents municipaux ne représente plus que 40 % des charges de personnel supportées par la commune en raison de la part des charges remboursées à l'agglomération au titre des agents mis à disposition (44 %).

Figure n° 15 : Composition moyenne des charges totales de personnel sur la période 2015-2018



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Figure n° 14 : Composition moyenne de la rémunération du personnel titulaire et non titulaire sur la période 2015-2018



Source : CRC d'après les bulletins de paye

3.3.1 Les primes et indemnités

3.3.1.1 Présentation du régime indemnitaire

Les primes et indemnités versées aux agents titulaires et non titulaires représentent en moyenne sur la période 14 % de la rémunération perçue.

Pour les communes de la strate²⁰ en 2013, la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires et des agents non titulaires est respectivement de 19,4 % et de 13,7 %. Le régime indemnitaire apparaît ainsi légèrement moins favorable que celui octroyé dans les communes de la même strate.

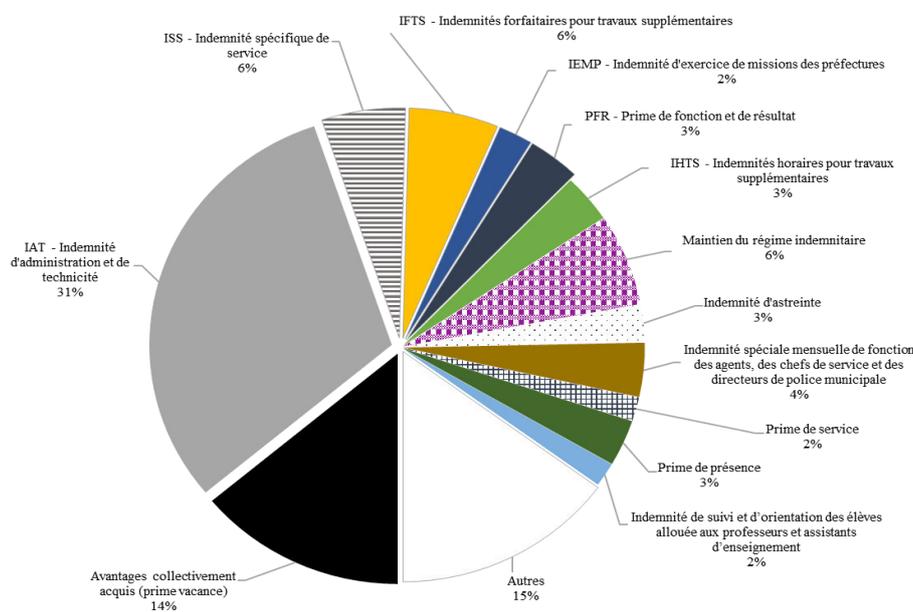
Tableau n° 20 : Taux de primes et indemnités par catégories pour les agents titulaires et non titulaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne sur la période
Catégorie A	19,3 %	19,8 %	12,2 %	12,8 %	12,7 %	12,3 %	15,7 %
Catégorie B	15,9 %	16,1 %	11,7 %	11,5 %	10,7 %	10,8 %	13,4 %
Catégorie C	13,5 %	13,4 %	12,8 %	12,6 %	11,7 %	11,5 %	12,8 %
Toute catégorie	14,7 %	14,7 %	12,5 %	12,4 %	11,6 %	11,5 %	13,3 %

Source : CRC d'après les bulletins de paye

Châteauroux a mis en place plus d'une trentaine d'indemnités et primes au profit de ses agents dont certaines peuvent paraître obsolètes et ne donnent plus lieu à aucun versement, comme par exemple la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information, l'indemnité pour frais de téléphone ou l'indemnité de cherté de vie. L'ensemble de ces primes et indemnités ont été attribuées par le conseil municipal au coup par coup par plus d'une dizaine de délibérations. Pour plus de lisibilité, il serait opportun que la commune adopte une délibération unique au titre du régime indemnitaire.

Figure n° 16 : Composition moyenne sur la période 2013-2018 du régime indemnitaire et des rémunérations accessoires



Source : CRC d'après les bulletins de paye

²⁰ cf. synthèse nationale des rapports sur l'état au 31/12/2013 des collectivités territoriales.

Sur ce panel de primes et indemnités, on peut relever plus particulièrement :

- a) l'octroi, au titre des avantages acquis, d'une prime de vacances à tous les agents municipaux d'un montant annuel de 533,59 € qui représente un coût non négligeable de 265 964 € en 2018 ;
- b) l'attribution d'une prime de présence supprimée en 2006 mais toujours versée aux agents présents avant le 1^{er} octobre 2006 et intégrée à l'IAT pour ceux recrutés après cette date d'un montant de 194 €. En 2018, elle représente un coût de 54 791 €.

La mise en place de la mutualisation n'a pas eu d'incidence sur le régime indemnitaire des agents de la ville. La création des services communs n'a toutefois pas été l'occasion de refonder un régime indemnitaire commun aux agents de la ville et de la communauté d'agglomération (y compris les agents transférés), du fait en particulier de l'existence de la prime de vacances qui ne peut être versée aux agents communautaires. Le versement de cette prime constitue également un obstacle à la mise en place du RIFSEEP. La commune ne souhaite pas, pour l'instant, s'engager dans une telle mise en œuvre bien qu'elle ait engagé des réflexions en ce sens.

3.3.1.2 L'examen de certaines primes

La chambre a plus particulièrement examiné les conditions d'octroi de deux des plus importantes primes versées aux agents communaux : l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) et l'indemnité d'administration et de technicité (IAT).

Elle a constaté, d'une part, pour l'ISOE que les sommes versées annuellement à la quarantaine de professeurs et d'assistants d'enseignement artistique de la ville respectait le plafond fixé par les dispositions du décret du 15 janvier 1993 et, d'autre part, que l'octroi de l'IAT était réservé à une liste limitative d'emplois au sein de la collectivité, conformément aux dispositions réglementaires. La chambre a contrôlé un échantillon des arrêtés individuels attribuant cette IAT et relevé que la commune respectait les plafonds réglementaires et procédait effectivement à une modulation des sommes versées en fonction des « sujétions particulières de l'agent ».

Compte tenu du nombre d'agents bénéficiant de la prime de chaussures et de petit équipement, la chambre a examiné ses conditions d'octroi. Par une délibération du 26 avril 1996, le conseil municipal a accordé cette indemnité au personnel communal. En application de la législation²¹, son versement est subordonné à l'accomplissement d'un travail entraînant une usure des chaussures et de l'équipement anormalement rapide. Interrogée sur les conditions d'octroi de cette indemnité, la commune a indiqué qu'elle était attribuée à tous les agents fonctionnaires (à l'exclusion des contractuels) présents au 1^{er} janvier qui ne bénéficient pas d'une dotation vestimentaire pour l'exercice de leur mission. Ce faisant, le versement de l'indemnité n'est pas corrélé à l'exercice d'un emploi qui implique une usure anormalement rapide, ce qui peut expliquer son versement à des agents de catégorie A. En outre, la commune n'a pris aucun arrêté individuel d'attribution, en méconnaissance de la réglementation.

²¹ Arrêté du 9 juin 1980 relatif à diverses primes et indemnités du personnel communal dont les taux et le montant sont déterminés par des textes applicables aux agents de l'État.

Tableau n° 21 : Montant et évolution de la prime de chaussures et de petit équipement versée aux agents de la commune

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Montant total en euros de la prime	22 090	21 496	13 396	12 390	12 040	11 720	-11,9 %
Nombre d'agents bénéficiaires	488	473	296	274	239	261	-11,8 %
<i>dont agents de catégorie A</i>	69	67	46	43	40	40	-10,3 %
Montant annuel moyen en euros par agent	45,27	45,45	45,26	45,22	50,38	44,90	-0,2 %

Source : CRC d'après les bulletins de paye

3.3.2 Les avantages en nature

Les avantages en nature sont constitués par la fourniture ou la mise à disposition du salarié par son employeur de biens ou services, soit gratuitement, soit moyennant une participation inférieure à leur valeur réelle, de sorte que l'intéressé bénéficie de l'économie de tout ou partie des frais qu'il aurait dû supporter à titre privé. L'attribution de certains avantages en nature, comme les logement, nécessite une décision préalable de l'assemblée délibérante²². Par ailleurs, en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, les avantages en nature sont des éléments de rémunération qui, à ce titre, sont inclus dans l'assiette des cotisations à la charge des employeurs et des salariés. Certains avantages peuvent faire l'objet d'une évaluation forfaitaire dont les montants ou barèmes sont déterminés annuellement.

La commune accorde deux principaux types d'avantage en nature : l'un consiste en la fourniture du repas de midi aux agents municipaux ; l'autre concerne le bénéfice d'un logement pour nécessité absolue de service. Elle n'accorde pas d'avantages de type véhicule de fonction.

S'agissant de la fourniture du repas de midi, la chambre relève qu'à l'issue du contrôle réalisé dans le cadre de l'enquête « restauration collective » la ville a adopté une délibération le 27 mars 2019 régissant dorénavant l'octroi de cet avantage.

S'agissant des logements de fonction, différentes difficultés se posent à Châteauroux.

En premier lieu, en application de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée, seul l'organe délibérant a compétence pour établir la liste des emplois pour lesquels un tel logement peut être attribué, gratuitement ou moyennant redevance, en raison notamment des contraintes liées à leur exercice. Au cas d'espèce, le conseil municipal a effectivement adopté une délibération le 23 février 1996 régissant l'octroi de cet avantage. Toutefois, celle-ci renvoie à une liste d'emplois ouvrant droit au bénéfice d'un logement de fonction figurant en annexe qui n'a pu être retrouvée par la commune. En l'état, aucun élément ne permet de déterminer quels sont les emplois qui ouvrent droit à un logement. Il appartient donc à la collectivité d'adopter une nouvelle délibération permettant d'arrêter cette liste et donc d'octroyer régulièrement un logement à ses agents.

En second lieu, tous les agents logés à Châteauroux bénéficient d'un arrêté de concession de logement pour nécessité absolue de service, sans que celui-ci ne mentionne l'éventuel avantage en nature correspondant. On constate que le nombre d'agents municipaux qui bénéficient de cet avantage a drastiquement baissé depuis 2015. Or, le nombre de logements

²² Cf. article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée.

concernés n'a pas changé. Ils sont aujourd'hui occupés par des agents appartenant aux services communs et de ce fait employés par la communauté d'agglomération. Aussi, à l'heure actuelle, les logements de la commune sont occupés par des agents qu'elle n'emploie pas. Consécutivement, la commune ne déclare plus d'avantages en nature à ce titre, pas plus que la communauté d'agglomération dont ce ne sont pas les biens. L'octroi de cet avantage se fait donc dans des conditions irrégulières. À la suite d'un contrôle diligenté par l'URSSAF début 2019, la communauté d'agglomération déclare à présent cet avantage en nature.

Tableau n° 22 : Données concernant l'avantage en nature lié au bénéfice d'une concession de logement pour nécessité absolue de service

<i>Valeur en euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Valeur totale de l'avantage en nature	39 344,34	39 866,05	8 084,72	23,28	26,08
Nombre de logements existants	23	23	23	23	23
Nombre d'agents bénéficiaires	20	20	6	1	1

Source : Commune et CRC d'après les bulletins de paye

En troisième lieu, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, la fourniture gratuite d'avantages accessoires (eau, gaz, électricité et chauffage) n'est plus possible pour les nouvelles concessions. Or, au cas particulier, sur toute la période, les agents supportent le coût des petites réparations locatives mais pas les charges locatives afférentes au logement, ce qui est contraire à la réglementation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en œuvre des services communs en 2015 a constitué une étape majeure dans l'organisation des ressources humaines de Châteauroux et de son agglomération. Elle n'a toutefois pas encore porté tous ses fruits dans la mesure où si les effectifs ont baissé, le coût de la masse salariale supporté par la ville est resté stable. La recherche d'économies pourrait également passer par la régularisation de certaines pratiques communales : l'allongement du temps de travail conformément à la durée légale de 1 607 heures par an, l'abandon de l'usage visant à accorder trois mois de rémunération aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite ou la remise à plat du régime d'octroi des avantages en nature logement.

La prochaine étape pour la collectivité va être de développer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour s'assurer un contrôle plein et entier de ses dépenses de personnel. La mise en œuvre d'une démarche de pilotage fine de ses effectifs va impliquer, pour la commune, la détermination de perspectives pluriannuelles clairement affichées.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	65
Annexe n° 2. Évolution des dépenses d'intervention de la commune	66
Annexe n° 3. Données de l'analyse financière	67
Annexe n° 4. Dépenses de personnel	69
Annexe n° 5. Comparaison entre les prévisions et les réalisations de dépenses de personnel (chapitre 012) du budget principal	71
Annexe n° 6. Temps de travail.....	72
Annexe n° 7. Heures supplémentaires et complémentaires	74
Annexe n° 8. Réponse.....	75

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	12 juin 2018	M. Gil Avérous, maire M. Jean-François Mayet, ancien maire	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	16 mai 2019 13 mai 2019	M. Gil Avérous M. Jean-François Mayet	
<i>Délibéré de la chambre</i>	11 juillet 2019		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires</i>	30 juillet 2019	M. Gil Avérous M. Jean-François Mayet	30 septembre 2019 Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	17 octobre 2019		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	25 octobre 2019	M. Gil Avérous M. Jean-François Mayet	2 décembre 2019 Sans réponse

Annexe n° 2. Évolution des dépenses d'intervention de la commune

<i>en milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Subventions de fonctionnement	8 047	8 119	7 909	7 139	7 226	6 903	-3,0 %
Dont subv. aux établissements publics rattachés	2 078	2 162	2 030	1 877	2 019	2 145	0,6 %
<i>dont caisse des écoles</i>	316	294	301	255	280	320	0,3 %
<i>dont CCAS</i>	1 757	1 858	1 724	1 617	1 594	1 664	-1,1 %
<i>dont Chateauroux Events</i>					145	161	-
<i>dont autres</i>	4	10	5	5	0		-100,0 %
Dont subv. autres établissements publics	912	829	820	762	703	481	-12,0 %
<i>dont CAF de l'Indre</i>	912	829	820	665	668	446	-13,3 %
<i>dont CCI de l'Indre</i>				93	30	30	-
<i>dont autres</i>				5	5	5	-
Dont subv. aux personnes de droit privé	5 057	5 127	5 059	4 500	4 504	4 277	-3,3 %
<i>dont AGECE - Equinoxe</i>	1 660	1 662	1 652	1 533	1 534	1 533	-1,6 %
<i>dont centres sociaux/maisons de quartiers</i>	916	942	945	1 111	1 192	1 067	3,1 %
<i>dont La Berrichonne football</i>	446	446	446	346	296	296	-7,9 %
<i>dont DARC</i>	269	269	342	347	347	348	5,3 %
<i>dont MLC Belle-Isle</i>	194	199	188	175	173	172	-2,4 %
<i>dont COS</i>	94	97	101	93	98	104	1,9 %
<i>dont autres</i>	1 478	1 513	1 384	894	863	757	-12,5 %
Subventions d'équipement versées	199	309	619	885	1 173	2 208	61,8 %
Dont subv. aux organismes publics	194	305	583	839	1 082	2 132	61,4 %
<i>dont Châteauroux métropole</i>	300	305	300	480	655	1 656	40,7 %
<i>dont conseil départemental de l'Indre</i>	-106			104	104		-
<i>dont OPAC de l'Indre</i>			276	251	311	401	-
<i>dont autres</i>			7	2	12	75	-
Dont subv. aux personnes de droit privé	4	4	35	48	91	76	76,1 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les extractions comptables produites par l'ordonnateur

Annexe n° 3. Données de l'analyse financière

L'examen des charges courantes

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Charges à caractère général	13 209	12 994	12 338	12 174	11 593	11 713	-2,4 %
+ Charges de personnel	36 373	36 867	36 330	35 514	36 060	34 990	-0,8 %
+ Subventions de fonctionnement	8 047	8 119	7 909	7 139	7 226	6 903	-3,0 %
+ Autres charges de gestion	497	499	519	513	496	556	2,2 %
= Charges de gestion	58 126	58 478	57 096	55 341	55 375	54 161	-1,4 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 811	1 441	1 190	1 017	788	627	-19,1 %
= Charges courantes	59 938	59 920	58 286	56 358	56 163	54 788	-1,8 %
Charges de personnel / charges courantes	60,7 %	61,5 %	62,3 %	63,0 %	64,2 %	63,9 %	-
Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,0 %	2,4 %	2,0 %	1,8 %	1,4 %	1,1 %	-

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'examen des ressources d'exploitation

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Coupes de bois	0	0	0	0	97	0	-
+ Concessions et redevances funéraires	149	148	168	218	203	218	7,9 %
+ Redevance d'occupation du domaine public communal	53	101	67	77	124	187	28,6 %
+ Travaux	13	12	8	5	7	5	-17,8 %
+ Prestations de services	2 382	2 307	2 429	2 483	2 587	2 775	3,1 %
+ Autres produits	55	60	67	51	61	41	5,7 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	529	538	191	176	324	365	-7,2 %
+ Remboursement de frais	25	30	171	62	109	89	28,6 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	3 207	3 197	3 101	3 072	3 512	3 679	2,8 %
+ Revenus locatifs et redevances	1 205	1 147	1 114	1 221	1 432	1 447	3,7 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	13	-
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	51	60	66	62	21	21	-16,0 %
= Autres produits de gestion courante (b)	1 256	1 207	1 180	1 283	1 453	1 481	3,3 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	4 464	4 404	4 282	4 355	4 965	5 160	2,9 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La dette

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 811	1 441	1 190	1 017	788	627	-19,1 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,5%	3,0%	2,6%	2,4%	2,1%	1,9%	-
Encours de dette du budget principal au 31/12	51 346	47 512	45 008	43 165	37 980	32 846	-8,5 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,1	4,9	4,4	4,6	3,7	2,7	-
Ratio de surendettement du BP en % (dette / produits réels de fonctionnement)	72,1 %	67,5 %	64,5 %	64,7 %	56,2 %		-
Encours de dette agrégé (y c. tous budgets annexes)	51 346	47 512	45 008	43 165	37 982	32 848	-8,5 %
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette consolidée / CAF brute consolidée)	5,1	4,9	4,4	4,5	3,7	2,7	-
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier	48 187	47 600	47 128	47 367	46 348	45 496	-1,1 %
Encours dette du BP en € / habitant	1 066	998	955	911	819	722	-7,5 %
Encours dette agrégé en € / habitant	1 066	998	955	911	819	722	-7,5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les fiches comptes individuels des communes

Annexe n° 4. Dépenses de personnel

Tableau n° 23 : Composition et évolution de la rémunération du personnel de 2013 à 2018

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Effectifs en ETPT (a)	977,50	971,50	539,30	525,50	524,10	497,00	-12,7 %
Rémunérations du personnel titulaire (b)	22 505	22 523	11 378	11 033	11 194	11 470	-12,6 %
<i>dont rémunération principale</i>	18 239	18 239	9 463	9 179	9 340	9 688	-11,9 %
<i>dont régime indemnitaire</i>	3 789	3 814	1 646	1 605	1 610	1 543	-16,4 %
<i>dont autres indemnités (NBI, SFT ...)</i>	477	470	269	248	244	239	-12,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel (b/e)</i>	87,9 %	87,4 %	80,1 %	79,9 %	79,4 %	81,0 %	-
Rémunérations du personnel non titulaire (c)	2 967	3 099	2 678	2 705	2 874	2 682	-2,0 %
<i>en % des rémunérations du personnel (c/e)</i>	11,6 %	12,0 %	18,9 %	19,6 %	20,4 %	18,9 %	-
Autres rémunérations (emplois aidés, apprentis) (d)	143	157	148	78	28	1	-62,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel (d/e)</i>	0,6 %	0,6 %	1,0 %	0,6 %	0,2 %	0,0 %	-
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (e = b+c+d)	25 616	25 780	14 204	13 816	14 095	14 152	-11,2 %
Atténuations de charges (f)	51	20	52	24	19	36	-6,9 %
= Rémunérations du personnel (g = e - f)	25 565	25 760	14 152	13 791	14 076	14 117	-11,2 %
<i>Soit rémunération annuelle brute en € d'un ETPT (g/a)</i>	26 153	26 515	26 241	26 244	26 857	28 404	1,7 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 24 : Composition et évolution des charges de personnel de 2013 à 2018

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Effectifs en ETPT	977,50	971,50	539,30	525,50	524,10	497,00	-12,7 %
Rémunérations du personnel	25 565	25 760	14 152	13 791	14 076	14 117	-11,2 %
+ Charges sociales	9 990	10 234	5 851	5 675	5 775	5 638	-10,8 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	505	508	288	268	275	275	-11,4 %
+ Autres charges de personnel	3	3	2	2	1	0	-100,0 %
= Charges de personnel interne	36 063	36 504	20 293	19 736	20 126	20 030	-11,1 %
<i>Soit coût annuel total en euros d'un ETPT</i>	36 893	37 575	37 629	37 557	38 402	40 301	1,8 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,7 %	28,0 %	28,8 %	28,8 %	28,7 %	28,1 %	-
+ Charges de personnel externe	311	363	16 036	15 778	15 933	14 960	117,0 %
= Charges totales de personnel	36 373	36 867	36 330	35 514	36 060	34 990	-0,8 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,9 %	1,0 %	44,1 %	44,4 %	44,2 %	42,8 %	-
- Remboursement de personnel mis à disposition	529	538	191	176	324	365	-7,2 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	35 844	36 329	36 138	35 338	35 735	34 625	-0,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	51,2 %	52,3 %	52,8 %	53,9 %	53,9 %	52,2 %	-

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 25 : Principales dépenses en matière d'action sociale

<i>En euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Subvention versée par la ville au COS	94 107	97 328	101 318	93 417	97 704	103 601	1,9 %
Participation frais de transport en commun	3 600	3 257	2 021	2 063	1 923	2 036	-10,8 %
Participation employeur complémentaire prévoyance	11 327	36 247	17 000	16 154	16 025	21 957	14,2 %
Gratifications diverses :	22 494	21 129	9 258	9 552	8 391	9 394	-16,0 %
<i>dont enfants handicapés</i>	16 420	15 961	7 309	7 627	7 195	7 747	-14,0 %
<i>dont centres de loisirs sans hébergement</i>	4 195	3 362	864	1 121	831	830	-27,7 %
<i>dont classe découverte</i>	448	625	111	506	263	374	-3,6 %
<i>dont colonie de vacances</i>	1 408	1 040	908	298	102	242	-29,7 %
<i>dont séjours linguistiques</i>	22	141	66			202	56,2 %
Total	131 527	157 961	129 597	121 185	124 044	136 989	0,8 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les bulletins de paye

NB : ne figurent pas ce tableau, les dépenses en lien avec l'organisation de l'arbre de Noël à présent confiée à l'EPIC Châteauroux Events. La tenue de cet événement a coûté à la ville en moyenne 39 540 € par an entre 2014 et 2016.

Annexe n° 5. Comparaison entre les prévisions et les réalisations de dépenses de personnel (chapitre 012) du budget principal

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
crédits nets ouverts au BP au 012 (a)	37 468 500	37 591 500	37 803 100	36 234 964	36 546 788	36 478 730
- dont valeur brute du chapitre 012	37 501 500	37 610 000	37 821 600	36 254 464	36 571 788	36 493 730
y compris 621 - personnel extérieur	451 000	397 550	2 168 800	15 667 964	16 154 100	15 640 730
- dont atténuations de charges (6419 + 6459)	-33 000	-18 500	-18 500	-19 500	-25 000	-15 000
crédits nets ouverts au CA au 012 (b)	37 473 500	37 584 000	37 770 600	36 418 164	36 606 788	36 578 730
- dont valeur brute du chapitre 012	37 506 500	37 602 500	37 789 100	36 437 664	36 631 788	36 593 730
y compris 621 - personnel extérieur (f)	409 000	362 900	16 159 470	15 712 275	16 142 060	15 640 730
- dont atténuations de charges (6419 + 6459)	-33 000	-18 500	-18 500	-19 500	-25 000	-15 000
évolution nominale des crédits ouverts (c=b-a)	5 000	-7 500	-32 500	183 200	60 000	100 000
prévision initiale / total des crédits ouverts (d=a/b)	99,99 %	100,02 %	100,09 %	99,50 %	99,84 %	99,73 %
- dont valeur brute du chapitre 012	99,99 %	100,02 %	100,09 %	99,50 %	99,84 %	99,73 %
y compris 621 - personnel extérieur (f)	110,27 %	109,55 %	13,42 %	99,72 %	100,07 %	100,00 %
- dont atténuations de charges (6419 + 6459)	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
crédits nets consommés au CA au 012 (e)	36 373 111	36 867 142	36 329 706	35 514 052	36 059 679	34 989 814
- dont valeur brute du chapitre 012	36 439 207	36 891 161	36 389 223	35 542 578	36 079 718	35 027 247
y compris 621 - personnel extérieur	310 586	362 693	16 036 369	15 778 015	15 933 263	14 960 191
- dont atténuations de charges (6419 + 6459)	-66 096	-24 019	-59 517	-28 526	-20 038	-37 433
écart nominal entre prévision et réalisation (g=b-e)	1 100 389	716 858	1 440 894	904 112	547 109	1 588 916
dont écart sur 621 - personnel extérieur	98 414	207	123 101	-65 740	208 797	680 539
taux de réalisation (h=e/b)	97,06 %	98,09 %	96,19 %	97,52 %	98,51 %	95,66 %
- dont valeur brute du chapitre 012	97,15 %	98,11 %	96,30 %	97,54 %	98,49 %	95,72 %
y compris 621 - personnel extérieur (f)	75,94 %	99,94 %	99,24 %	100,42 %	98,71 %	95,65 %
- dont atténuations de charges (6419 + 6459)	200,29 %	129,83 %	321,71 %	146,29 %	80,15 %	249,55 %
Coût annuel total en euros d'un ETPT (j)	36 893	37 575	37 629	37 557	38 402	40 301
Equivalent en ETPT de l'écart constaté entre les prévisions et les réalisations (k=g/j)	29,83	19,08	38,29	24,07	14,25	39,43
dont personnel extérieur	2,67	0,01	3,27	-1,75	5,44	16,89

Source : CRC d'après les comptes administratifs, les comptes de gestion et la commune

Annexe n° 6. Temps de travail

Détermination du temps de travail selon la commune

	Détermination du temps de travail annuel tel qu'initialement défini dans l'ARTT de la commune			Détermination du temps de travail annuel suite aux négociations ultérieures		
	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)
nombre de jours dans l'année (a)	365	7	2 555	365	7	2 555
nombre de jours non travaillés (b)	144	7	1 008	140	6,99	978
<i>dont repos hebdomadaires (samedi/dimanche)</i>	104	7	728	104	7	728
<i>dont nombre annuel moyen de jours fériés</i>	7	7	49	7	7	49
<i>dont congés annuels</i>	33	7	231	33	7	231
<i>dont réduction du nombre de jours de congés</i>				-3	7,67	-23
<i>dont journée de la femme</i>				0	7	0
<i>dont récupération du nombre moyen de jours fériés tombant un samedi ou un dimanche sur la période 2014-2018</i>				0	7	0
<i>dont jours de fractionnement</i>				0	7	0
<i>dont jours de RTT</i>				0	7	0
<i>dont prise en compte de la journée de solidarité</i>				-1	7	-7
nombre de jours/heures travaillés (c=a-b)	221	7	1 547	225	7,01	1 577

Source : commune

Détermination du temps de travail en 2018 selon la chambre

	Hors récupération des jours fériés						Avec récupération des jours fériés					
	Agent masculin à 38h20			Agent féminin à 38h20			Agent masculin à 38h20			Agent féminin à 38h20		
	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)	temps de travail en jours (a)	temps de travail quotidien en heures (b)	temps de travail annualisé en heures (c=a * b)
nombre de jours dans l'année (a)	365	7,67	2 798,33	365	7,67	2 798,33	365	7,67	2 798,33	365	7,67	2 798,33
nombre de jours non travaillés (b)	159	7,67	1 219,00	159,5	7,67	1 222,83	161	7,67	1 234,33	161,5	7,67	1 238,17
<i>dont repos hebdomadaires (samedi/dimanche)</i>	104	7,67	797,33	104	7,67	797,33	104	7,67	797,33	104	7,67	797,33
<i>dont nombre annuel moyen de jours fériés</i>	8	7,67	61,33	8	7,67	61,33	8	7,67	61,33	8	7,67	61,33
<i>dont congés annuels</i>	30	7,67	230,00	30	7,67	230,00	30	7,67	230,00	30	7,67	230,00
<i>dont réduction du nombre de jours de congés</i>												
<i>dont journée de la femme</i>	0	7,67	0,00	0,5	7,67	3,83	0	7,67	0,00	0,5	7,67	3,83
<i>dont récupération du nombre moyen de jours fériés tombant un samedi ou un dimanche sur la période 2014-2018</i>	0	7,67	0,00	0	7,67	0,00	2	7,67	15,33	2	7,67	15,33
<i>dont jours de fractionnement</i>	2	7,67	15,33	2	7,67	15,33	2	7,67	15,33	2	7,67	15,33
<i>dont jours de RTT</i>	16	7,67	122,67	16	7,67	122,67	16	7,67	122,67	16	7,67	122,67
<i>dont prise en compte de la journée de solidarité</i>	-1	7,67	-7,67	-1	7,67	-7,67	-1	7,67	-7,67	-1	7,67	-7,67
nombre de jours/heures travaillés (c=a-b)	206	7,67	1 579,33	205,5	7,67	1 575,50	204	7,67	1 564,00	203,5	7,67	1 560,17

Annexe n° 7. Heures supplémentaires et complémentaires

Tableau n° 26 : Évolution du nombre d'heures complémentaires et supplémentaires payées

<i>En nombre d'heures</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Heures complémentaires	411	2 258	4 128	4 898	6 664	7 839	80,4 %
<i>dont agents de la commune</i>	411	2 258	4 128	4 898	6 664	7 839	80,4 %
Heures supplémentaires	10 452	11 218	7 087	7 880	7 975	7 002	-7,7 %
<i>dont agents de la commune</i>	6 546	7 322	3 104	3 272	3 514	2 094	-20,4 %
<i>dont assistant(e)s maternelle(s)</i>	3 762	3 740	3 851	4 520	4 300	4 883	5,4 %
<i>dont emplois aidés</i>	12	24			161	26	17,0 %
<i>dont professeurs d'enseignement artistique</i>	132	132	132	88			-100,0 %
Total général	10 863	13 476	11 215	12 778	14 639	14 841	6,4 %

Source : CRC d'après les bulletins de paye ; commune

Tableau n° 27 : Évolution de la valeur en euros des heures complémentaires et supplémentaires payées

<i>En euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Heures complémentaires payées	3 134	26 502	42 686	48 780	69 511	82 496	92,3 %
<i>dont agents de la commune</i>	3 134	26 502	42 686	48 780	69 511	82 496	92,3 %
Heures supplémentaires payées	135 263	161 384	79 888	81 743	90 890	60 496	-14,9 %
<i>dont agents de la commune</i>	120 494	146 340	64 709	65 578	75 398	44 837	-17,9 %
<i>dont assistant(e)s maternelle(s)</i>	11 283	11 325	11 741	13 870	13 320	15 314	6,3 %
<i>dont emplois aidés</i>	47	281			2 172	345	48,9 %
<i>dont professeurs d'enseignement artistique</i>	3 439	3 439	3 439	2 296			-100,0 %
Total général	138 398	187 886	122 575	130 523	160 401	142 992	0,7 %

Source : CRC d'après les bulletins de paye ; commune

Annexe n° 8. Réponse



DGA FINANCES ET COMMANDE PUBLIQUE

Contact : Julien BARBARIN

Tél : 02 54 08 34 50

Courriel : julien.barbarin@chateauroux-metropole.fr

Madame Catherine RENONDIN
Présidente de la Chambre régionale des
comptes Centre-Val de Loire
15, rue d'Escures – BP 2425

45032 ORLÉANS CEDEX 1

*Objet : réponse aux observations définitives relatives
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune
de Châteauroux*

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport d'observations définitives que vous avez bien voulu m'adresser le 25 octobre 2019 dans le cadre du contrôle que vous avez diligenté sur les comptes et la gestion de la commune de Châteauroux.

Ce rapport appelle de ma part quelques remarques :

1/ S'agissant de la mutualisation, votre analyse semble en sous-estimer les effets positifs. Elle a permis d'abord, comme vous le notez, que la masse salariale n'augmente pas. Or, sur ce point, compte-tenu des nombreuses mesures catégorielles intervenues sur la période (dont le PPCR), cette maîtrise équivaut à une réelle baisse.

Ensuite, comme mes services ont eu l'occasion de vous l'expliquer dans l'une des réponses fournies, les bénéfices attendus de la mutualisation ne peuvent se résumer à une approche exclusivement financière directe. Les nombreuses synergies créées sont aussi sources d'économies indirectes mais concrètes constatées sur d'autres postes de dépenses (frais généraux notamment).

Enfin, vous savez que le profit tiré d'une mutualisation s'évalue aussi en termes d'efficacité globale, difficilement mesurable mais bien réelle, car attestée par tous les acteurs. Une qualité améliorée de réponse aux attentes des usagers, avec une meilleure lisibilité des interlocuteurs et un rapprochement des services, est à mettre au crédit de la mutualisation.

Je tiens donc à réaffirmer ici que la mutualisation des services avec l'agglomération a été très bénéfique pour la ville, y compris et d'abord sur le plan financier.

2/ S'agissant des ressources humaines, vous déplorez une gestion prévisionnelle insuffisante. S'il est toujours possible de faire plus et mieux dans ce domaine, je tiens à rappeler, à la suite des réponses qui vous ont été apportées, que le pilotage des effectifs fait l'objet, à la ville de Châteauroux, d'un suivi régulier et contrôlé, alliant vision globale portée par le DGS et la DRH et responsabilisation des DGA, grâce au cadrage formalisé à travers un tableau d'« effectifs cibles », « contractualisant » à la fois sur les volumes (nombre d'agents pas service) et le pyramidage (grades d'entrée et de sortie de chaque poste, qualifications requises).

Ce dispositif, qui fait l'objet d'un dialogue permanent entre les différents acteurs, relève bien d'une démarche prospective à laquelle, comme vous, j'attache la plus grande importance. Je ne m'étendrai pas sur tous les dispositifs particuliers visant à permettre l'ajustement optimal des ressources aux besoins, ni sur les outils mis en œuvre, mais souhaite donc simplement rappeler que la collectivité est déjà bien engagée dans le pilotage fin de ses effectifs.

3/ S'agissant du recours à des salariés intérimaires et plus précisément à l'absence de contrat de prestation de services avec l'association qui a mis à disposition de la collectivité l'essentiel des salariés recrutés depuis 2016, je souhaite vous informer qu'un marché est actuellement en cours de rédaction et fera l'objet d'une publicité dans les prochaines semaines afin de contractualiser avec le futur prestataire.

Par cette action, la collectivité entend participer à l'insertion des usagers en difficulté, tant sociale que professionnelle.

4/ S'agissant de la politique volontariste de la collectivité en matière d'accès internet, je vous informe que la candidature de la ville de Châteauroux à l'appel à projet Wi-Fi4EU (évoquée page 24 du rapport), visant à offrir un accès internet de qualité aux habitants et aux visiteurs partout dans l'UE grâce à des points d'accès Wi-Fi gratuits dans des lieux publics, a été retenue. Des bornes Wi-Fi vont dans ce cadre être installées dans l'enceinte du stade Gaston Petit.

5/ Vous mentionnez « l'absence de diagnostic fiable du patrimoine » communal. Pourtant, la commune a initié, sur deux ans (2018 et 2019) un schéma directeur immobilier réalisé par le bureau d'études TB Maestro. Ce SDI, qui se veut un outil de pilotage destiné aux élus en leur permettant d'avoir une vision globale des actions à mener pour optimiser la gestion du patrimoine immobilier de la collectivité, a d'ailleurs mis en évidence l'état globalement très satisfaisant du patrimoine.

L'élaboration du SDI a donné lieu à la réalisation d'un audit technique, fonctionnel et occupationnel du patrimoine.

Les groupes de travail, constitués selon la typologie des actifs, ont permis de croiser les informations recueillies et ainsi d'élaborer des préconisations et scénarii sur le devenir des équipements.

Une restitution des orientations émanant des groupes de travail a été effectuée au Codir, au Comité de pilotage, au Comité bâtiments et à la Conférence de majorité.



6/ S'agissant de l'augmentation du salaire moyen en hausse de 8,6 % entre 2013 et 2018, plusieurs mesures législatives et réglementaires se sont imposées à la collectivité et expliquent ce constat. On peut noter notamment :

- La revalorisation du point d'indice permettant d'établir la rémunération, augmenté de 0,6 % en juillet 2016, puis de 0,6 % en février 2017 ;
- L'impact du PPCR depuis janvier 2016 et sur une période de 5 ans, avec un transfert point-prime qui majore la part patronale (charges plus élevées sur le traitement indiciaire que sur le régime indemnitaire).

D'autre part, comme vous le soulignez, la variation annuelle moyenne du salaire moyen est de 1,7 % par an, ce qui, compte-tenu des mesures mentionnées ci-dessus et du GVT, apparaît comme raisonnable et maîtrisé.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

A Châteauroux, le 25 novembre 2019

Le Maire,

Gil Avérous



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél : 02 38 78 96 00

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr