

Le 24 OCT. 2018

La présidente

à

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

Madame Marie-France Beaufiles

Sénatrice-maire

Mairie

34 avenue de la République

37703 Saint-Pierre-des-Corps

Réf. : greffe n° D2018-816/IP
PJ : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et sa réponse

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

Madame la sénatrice-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 Saint-Pierre-des-Corps concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle 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 code des juridictions financières, 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 code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières 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* ».

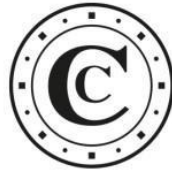
Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque 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 qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Madame la sénatrice-maire, l'expression de ma considération distinguée.



Catherine Renondin



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-PIERRE-DES-CORPS (Département d'Indre-et-Loire)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 septembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE	10
1.1 La transparence et la qualité de l'information financière	10
1.1.1 Une information budgétaire et financière du conseil municipal et du citoyen à parfaire.....	10
1.1.2 Des annexes au compte administratif 2016 incomplètes	11
1.2 L'exécution budgétaire	11
1.2.1 Le taux d'exécution budgétaire.....	11
1.2.2 Des restes à réaliser significatifs injustifiés	11
1.3 La fiabilité des comptes	13
1.3.1 Flux réciproques entre budget principal et budget annexe eau.....	13
1.3.2 Les travaux en régie.....	14
1.3.3 Une concordance entre compte administratif et compte de gestion à améliorer	14
1.3.4 Imputation comptable des charges de personnel	15
1.4 Le suivi du patrimoine	15
1.4.1 Un amortissement sous-estimé	15
1.4.2 Une connaissance du patrimoine à améliorer	16
1.5 L'absence de suivi de l'opération de la ZAC de la gare par un budget annexe.....	17
1.6 L'absence de constitution de provisions	17
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	18
2.1 La structure et l'évolution des produits et des charges de fonctionnement.....	19
2.1.1 Les produits de gestion	19
2.1.2 Les charges de gestion	22
2.2 L'autofinancement dégagé par la commune	23
2.3 Les dépenses d'équipement et leur financement	24
2.3.1 Une baisse significative des dépenses d'investissement.....	24
2.3.2 Un renouvellement du patrimoine à surveiller	25
2.3.3 Une planification de la gestion du patrimoine insuffisante	26
2.3.4 Le financement des investissements	27
2.4 La dette et les disponibilités financières	28
2.4.1 L'endettement de la commune.....	28
2.4.2 Les disponibilités financières de la commune	29
2.5 Les risques financiers extérieurs	30
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
3.1 L'organisation générale	30
3.1.1 Des outils de pilotage à développer	30
3.1.2 Des documents de gestion perfectibles.....	32
3.1.3 Une gestion des carrières à préciser.....	32

3.2	Les effectifs et la masse salariale	34
3.3	Un régime de temps de travail favorable non formalisé	36
3.3.1	L'organisation du temps de travail	36
3.3.2	Des autorisations d'absences à régulariser	38
3.3.3	Un absentéisme élevé	38
3.4	Le régime indemnitaire et les avantages dont bénéficient les agents	39
3.4.1	L'impact budgétaire du régime indemnitaire.....	39
3.4.2	Le régime indemnitaire de droit commun.....	40
3.4.3	Les avantages collectivement acquis	42
3.4.4	Les avantages en nature et autres moyens mis à disposition des agents.....	43
4	LA GESTION DU CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ.....	45
4.1	Présentation générale	45
4.2	L'organisation et le fonctionnement du CMS.....	46
4.2.1	Le cadre et les outils réglementaires.....	46
4.2.2	Les effectifs	47
4.2.3	Le système d'information	48
4.3	L'activité du CMS.....	48
4.3.1	Un environnement communal défavorable.....	48
4.3.2	Les missions et actions du centre de santé.....	49
4.3.3	La fréquentation et la typologie des patients	49
4.3.4	L'évolution et le suivi de l'activité	50
4.4	La situation financière et comptable du CMS.....	53
4.4.1	Le coût et les résultats de la structure	53
4.4.2	Le contrôle interne	53
	ANNEXES	55

SYNTHÈSE

La ville de Saint-Pierre-des-Corps, quatrième du département d'Indre-et-Loire, a un tissu économique dense, la moitié de son territoire étant occupé par des entreprises industrielles logistiques et ferroviaires, lui permettant de bénéficier d'une importante fiscalité, assise sur des locaux professionnels. Néanmoins, sa population (15 997 habitants en 2017) présente des caractéristiques socio-économiques plus défavorables qu'aux niveaux départemental et national (taux de chômage et de pauvreté élevé, habitat social important).

Cette situation socio-économique explique une offre de services importante, parmi lesquels la gestion d'un centre municipal de santé (CMS). Si les modalités de contrôle de la régie de recettes de ce centre pourraient être améliorées, le CMS constitue un service public dont la vocation locale et sociale est établie. Saint-Pierre-des-Corps a su adapter cette structure recevant plus de 2 500 patients par an aux besoins du territoire (offre de soins réduite et fragilité de la population). La chambre constate également le coût maîtrisé du centre municipal de santé, dont les dépenses de fonctionnement ont pu être réduites entre 2012 et 2016.

La situation financière de la commune, sans être critique, reste assez fragile. La baisse des dotations (- 1,56 M€ entre 2012 et 2016) n'a pu être neutralisée que par une fiscalité dynamique (9,24 M€ en 2016) pesant surtout sur les acteurs économiques. Malgré des efforts de gestion importants et une progression raisonnée de la masse salariale, les dépenses de personnel restent élevées, en partie du fait des services proposés à la population. Ces charges, supérieures d'un tiers à celle des communes de la strate, représentent plus de 66 % des charges courantes en 2016. La capacité d'autofinancement de la collectivité s'établit à un niveau relativement faible mais suffisant pour assurer le remboursement de sa dette, dont le profil est peu risqué, et financer une part de ses investissements. Les dépenses d'équipement de la commune ont cependant diminué de près d'un tiers depuis 2012, en adaptation avec les capacités financières de la collectivité, mais au risque d'une détérioration du patrimoine existant. Il conviendrait sur ce point que Saint-Pierre-des-Corps se dote d'une stratégie et d'outils pour assurer le renouvellement de ses actifs.

La gestion des ressources humaines présente des pistes d'amélioration en termes de gestion prévisionnelle des emplois (outils prospectifs et plan de formation). Par ailleurs, la commune ne respecte pas la durée annuelle légale du temps de travail (1 607 heures) et plusieurs dispositifs doivent être améliorés ou régularisés : modalités d'avancement de grade, régime des autorisations d'absence, lutte contre l'absentéisme, régime indemnitaire et avantages en nature.

L'information financière pourrait également être améliorée, par le renforcement d'un volet prospectif dans le débat d'orientation budgétaire et une information sur la masse salariale. Les documents annexés au budget et compte administratif sont largement incomplets, ne permettant pas une vision claire de la situation financière de la commune par l'assemblée délibérante et le citoyen. La commune s'est cependant engagée à remédier à ces lacunes. Certaines pratiques comptables nuisent également à cette transparence financière telles que l'absence d'utilisation des comptes dédiés aux primes versées aux agents mais aussi un calcul des restes à réaliser en recettes non conforme aux obligations réglementaires. S'agissant des dépenses d'investissement, les taux annuels de réalisation, parfois faibles, doivent inciter la commune à revoir la qualité des prévisions. Elle pourrait améliorer le suivi de son patrimoine, en rectifiant sa politique d'amortissement et en développant un inventaire physique et comptable exhaustif et à jour de ses biens.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renseigner l'ensemble des états annexes au budget et au compte administratif conformément à la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 2 : Procéder au décompte des restes à réaliser en recettes dans le respect des règles de l'instruction budgétaire et comptable M 14.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser le suivi du patrimoine de la commune par :

- la réalisation d'un inventaire physique et comptable exhaustif et mis à jour de son patrimoine, réconcilié périodiquement avec l'état de l'actif suivi par le comptable ;
- l'apurement régulier du stock des immobilisations en cours ;
- la mise en place de plans d'amortissement conformes aux délibérations votées.

Recommandation n° 4 : Développer le pilotage des ressources humaines à partir des données du bilan social dans une perspective d'anticipation des besoins et des compétences, telle que l'élaboration d'un plan pluriannuel des besoins, notamment de recrutement, intégré au débat d'orientation budgétaire.

Recommandation n° 5 : Mettre le régime du temps de travail et des congés en conformité avec les dispositions légales et réglementaires.

Recommandation n° 6 : Refondre le régime indemnitaire afin d'en garantir la légalité, tout en intégrant, dès à présent, les dispositions du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents (RIFSEEP).

INTRODUCTION

Saint-Pierre-des-Corps est délimitée au nord par la Loire et au sud par le Cher. Desservie par l'autoroute A10, elle constitue un nœud ferroviaire important. La population de la commune, plutôt âgée¹, s'établit à 15 997 habitants en 2017, ce qui en fait la quatrième commune la plus peuplée du département d'Indre-et-Loire.

La ville est marquée par un contexte socio-économique plutôt défavorable notamment au regard du taux de chômage (19,5 % contre 12,6 % au niveau départemental en 2014), du revenu médian disponible par unité de consommation (17 438 € contre 20 403 € au niveau départemental en 2013) ou du nombre de ménages fiscaux imposables (49 % contre 58,2 % en Indre-et-Loire en 2013) ce qui n'est pas sans conséquences sur sa situation financière. Enfin, neuf établissements scolaires sur quinze sont classés en réseau d'éducation prioritaire.

L'indicateur de concentration d'emploi² sur la zone de Saint-Pierre-des-Corps est très élevé (193,4), témoignant de l'attractivité du territoire en termes d'emploi. Néanmoins seuls 33,8 % des actifs de plus de 15 ans qui résident dans la zone ont un emploi sur le territoire de la commune. En termes de catégories socio-professionnelles, les ouvriers restent majoritaires (36,2 %), même si, depuis 2009, cette proportion est en léger recul.

Saint-Pierre-des-Corps est membre de Tours Métropole Val de Loire. Dotée de plus de 332 agents, la ville propose à sa population de nombreux services en matière sociale et sanitaire (crèche familiale, structure multi-accueil, accueil périscolaire, centre municipal de santé) et dans le domaine culturel (bibliothèque).

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la collectivité au cours des exercices 2012 et suivants. Le contrôle a été engagé par lettre du 13 juin 2017 auprès de Madame Marie-France Beaufile, maire en fonction depuis 1983. En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre régionale des comptes, la commune a produit plus de 80 pièces sans les accompagner d'une réponse circonstanciée. Une demande de précision sur ces éléments a été formulée mais la commune n'ayant pu y répondre dans les délais impartis, l'analyse de la chambre a consisté en l'exploitation de ces dizaines de documents non systématiquement commentés. Les étapes de la procédure sont retracées en annexe n°1.

Les investigations ont porté sur l'information financière et la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion du personnel communal et celle du centre municipal de santé.

¹ La part des plus de 60 ans représente 27,1 % de la population contre 23,2 % dans le reste du département.

² L'indicateur de concentration d'emploi selon l'INSEE est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone

1 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

1.1 La transparence et la qualité de l'information financière

1.1.1 Une information budgétaire et financière du conseil municipal et du citoyen à parfaire

Le débat sur les orientations budgétaires a toujours eu lieu dans les délais prévus par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Alors que la réglementation prévoit, à compter de l'exercice 2016, que ce débat donne lieu à une délibération spécifique suivie d'un vote, la commune n'a pas respecté ces dispositions.

Si le contenu du rapport sur les orientations budgétaires s'est enrichi au cours des exercices, notamment avec l'insertion de soldes de gestion rétrospectifs (à partir de 2014) et d'une information détaillée sur la dette (à compter de 2016), il présente des lacunes, notamment au regard des modifications apportées par l'article 107 de la loi NOTRe qui se sont appliquées à compter de 2016 et 2017. En effet, si le programme d'investissement de l'année N était décrit et évalué dans les rapports d'orientations budgétaires 2012 à 2014, l'information donnée pour les exercices suivants est lacunaire. Ainsi de 2015 à 2017, certains travaux sont définis mais non chiffrés (halte-garderie, centre technique municipal) tandis que d'autres sont évoqués de façon générique (« *des enveloppes seront à déterminer pour les travaux d'entretien du patrimoine, bâti et non bâti* »). L'aspect prospectif est inexistant tant pour les dépenses d'équipement que pour les soldes intermédiaires de gestion. Enfin, les informations relatives au personnel communal sont réduites au montant du chapitre 012 « dépenses de personnel » et à l'effectif. Or, à partir de l'exercice 2017, le rapport d'orientations budgétaires doit également comporter des données sur la rémunération du personnel (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, NBI, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) et sur la durée effective du travail.

Par ailleurs, en 2016 la commune n'a pas joint au budget primitif ou au compte administratif une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, comme le prévoit l'article L. 2313-1 du CGCT, ni publié sur son site internet ses documents budgétaires et comptables (article R. 2313-8 du CGCT – décret publié en juin 2016). En revanche, ces formalités qui permettent d'assurer une publicité des informations budgétaires et comptables ont été accomplies en 2017. Comme de nombreuses communes, Saint-Pierre-des-Corps informe également ses habitants sur la procédure budgétaire *via* son magazine municipal.

La chambre rappelle enfin à la collectivité que la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018, pour les années 2018 à 2022, contient de nouvelles règles concernant le débat d'orientation budgétaire, qui devra comporter également les objectifs de la commune concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel.

1.1.2 Des annexes au compte administratif 2016 incomplètes

L'examen des annexes au compte administratif 2016 permet de constater que ces documents sont incomplets et largement perfectibles (cf. détail en annexe n° 2).

Les informations générales (statistiques, informations fiscales et financières) sont absentes du compte administratif. Or, les ratios financiers prévus permettent de comparer la situation de Saint-Pierre-des-Corps avec d'autres communes de la même strate de population. De plus, la plupart des annexes sont manquantes, notamment celles concernant les éléments de bilan. Lorsqu'elles sont présentes, elles ne respectent pas toujours la maquette réglementaire. Ainsi, l'annexe A2-2 (répartition de la dette par nature) était vierge tandis que l'annexe A2-3 (répartition de la dette par structure de taux) non jointe était remplacée par un document ne reprenant pas la totalité des champs réglementaires. De plus, les annexes A10-1 et A10-2 sur la variation du patrimoine (entrées et sorties) étaient manquantes.

Or, toutes ces annexes prévues par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT sont obligatoires et participent à l'information du conseil municipal et du citoyen. Les insuffisances relevées sont ainsi de nature à affecter la lisibilité des documents soumis à l'assemblée et par conséquent la qualité du vote, ainsi que la bonne information des tiers. La chambre invite donc la commune à améliorer la qualité de ses annexes budgétaires et de l'information qui y figure. La collectivité s'est engagée à fournir les annexes réglementaires relatives à la dette au sein du compte administratif 2018.

Recommandation n° 1 : Renseigner l'ensemble des états annexes au budget et au compte administratif conformément à la réglementation en vigueur.

1.2 L'exécution budgétaire

1.2.1 Le taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution du budget principal relatifs à la section d'investissement sont relativement faibles puisque les taux moyens (avec restes à réaliser entre 2012 et 2015) sont de 69 % tant en dépenses qu'en recettes. Les taux de réalisation de l'année 2015, les plus bas au cours de la période, résulteraient de dépenses différées telles que la halte-garderie (764 567 €), l'aménagement du centre technique municipal (421 903 €), la protection de la locomotive Pacific (154 398 €), la suppression de subventions au CCAS (275 000 €) et la subvention d'équipement non versée à Tours Métropole Val de Loire (restructuration Place Maurice Thorez – 580 000 €).

1.2.2 Des restes à réaliser significatifs injustifiés

En vertu de l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que la sincérité des restes à réaliser s'apprécie par comparaison, d'une part, pour les dépenses, avec les états joints au compte administratif et issus de la comptabilité des engagements et d'autre part, pour les recettes, avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette (Conseil d'État, 1997, n° 323076, *Commune de Garges-lès-Gonesse*).

Un état des restes à réaliser (RAR) est établi au 31 décembre de l'exercice, arrêté en toutes lettres et visé par le maire. Un exemplaire est joint au compte administratif à titre de justificatif des restes à réaliser qui y sont inscrits ; deux exemplaires sont adressés au comptable qui retourne un exemplaire revêtu de son accusé de réception au maire qui le joint au budget de reprise du résultat de l'exercice à titre de justification.

Ainsi, l'état des restes à réaliser permet de mesurer les engagements pris par la commune qui pèseront sur le budget de l'année suivante et auront une influence sur le résultat. En effet, l'affectation de ce résultat doit servir à couvrir, en priorité, le besoin de financement de la section d'investissement arrêté à la clôture de l'exercice précédent. Le besoin (ou l'excédent) de financement s'apprécie donc par rapport au solde d'exécution de la section d'investissement corrigé des restes à réaliser d'investissement.

Contrairement à l'instruction budgétaire et comptable qui prévoit que les états de restes à réaliser établis au 31 décembre de l'exercice sont signés par le comptable et l'ordonnateur, ces documents ne le sont que par le maire.

Par ailleurs, la commune a inscrit au compte administratif les restes à réaliser suivants :

Tableau n° 1 : Restes à réaliser (RAR) de la commune de Saint-Pierre-des-Corps

<i>En euros</i>		2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal	Dépenses	5 026 385	5 536 642	5 484 934	6 038 999	4 495 303
	Recettes	5 851 471	5 102 617	5 480 606	4 341 618	3 504 448
	Solde RAR	825 086	-4 34 025	- 4 327	- 1 697 380	- 990 855
Budget annexe eau	Dépenses	1 203 521	0	1 104 195	1 805 651	1 889 583
	Recettes	0	0	960 000	1 371 307	1 069 601
	Solde RAR	- 1 203 522	0	- 144 195	- 434 344	- 819 981

Source : comptes administratifs

L'analyse des RAR en recettes pour 2016, réalisée par la chambre, permet de constater que la collectivité n'a pu en justifier qu'un tiers sur un total de 3 504 448 € (cf. détail en annexe n° 3). La commune affirme à tort qu'en matière d'emprunts inscrits en RAR et non justifiés par un contrat, « *les reports sont considérés comme des prévisions budgétaires sur N+1* ». Ainsi, six RAR n'ont aucun fondement juridique, y compris un prêt de 2,36 M€³, altérant la sincérité des restes à réaliser et l'équilibre de la section d'investissement. La collectivité n'a que très partiellement pris en compte cette observation en annulant, au moment de l'examen des RAR au titre de l'exercice 2017, certains des RAR inscrits au compte 13 non justifiés. La chambre

³ Un montant identique a été inscrit au titre des RAR 2015 (compte 164).

recommande à la commune d'appliquer rigoureusement les règles en matière d'inscription de restes à réaliser en recettes.

Recommandation n° 2 : Procéder au décompte des restes à réaliser en recettes dans le respect des règles de l'instruction budgétaire et comptable M 14.

1.3 La fiabilité des comptes

1.3.1 Flux réciproques entre budget principal et budget annexe eau

Selon la nomenclature comptable M14, les comptes retraçant les flux entre un budget principal et ses budgets annexes doivent être équilibrés.

Tableau n° 2 : Équilibre des charges remboursées par le budget annexe au budget principal

<i>En euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Personnel					
<i>Compte 70841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP</i>	0	0	0	69 862	21 239
<i>Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M4</i>	0	0	0	0	-21 239
Totaux (devraient être nuls)	0	0	0	69 862	0
Frais					
<i>Compte 70872 Remboursement de frais par les BA - BP</i>	20 020	101 554	60 963	15 926	0
<i>Compte 6287 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M4</i>	-20 020	-115 851	0	-151 291	0
Totaux (devraient être nuls)	0	-14 297	60 963	-135 365	0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Néanmoins, les flux réciproques entre le budget principal et le budget de la régie d'eau sont altérés entre 2013 et 2015 :

- en raison d'erreurs d'imputation. En 2015, le remboursement par la régie de l'eau au titre de la mise à disposition de personnel par la commune est imputé au compte 6287 (remboursement de frais au budget principal) au lieu du compte 6215 « personnel affecté à la collectivité de rattachement ». En 2014, le budget annexe impute à tort au compte 6287 « remboursement de frais » le paiement d'une prestation de la société Véolia d'un montant de 14 297 € HT ;
- à la suite d'un décalage temporel entre la recette sur le budget principal et la dépense sur le budget annexe. Ainsi la participation pour les travaux du pont Jean Moulin figure en recettes de l'exercice 2014 du budget principal mais en dépenses du budget annexe en 2015. Une situation identique a été constatée pour la mise à disposition de locaux et de matériel informatique.

1.3.2 Les travaux en régie

Depuis 2012, la collectivité a réalisé des travaux en régie (c'est-à-dire des immobilisations autoproduites). Leur montant, justifié par une comptabilité spécifique, s'est élevé en moyenne à 20 582 € de 2012 à 2016. Toutefois, contrairement à l'instruction budgétaire et comptable M14, ces travaux n'ont pas inclus les dépenses de personnel afférentes mais seulement le coût des fournitures. De plus, et hormis pour l'exercice 2012, aucune écriture comptable n'a été enregistrée afin de les intégrer au patrimoine de la commune, ne permettant ainsi ni la mise à jour de l'actif ni la perception du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Néanmoins, la commune de Saint-Pierre-des-Corps souhaite corriger cette situation et régulariser en 2018 les travaux en régie relatifs aux exercices 2013 à 2017 en y incluant les dépenses de personnel liées. Dans cette perspective, une délibération devrait être présentée au conseil municipal en octobre 2018 pour arrêter le coût horaire moyen du personnel.

1.3.3 Une concordance entre compte administratif et compte de gestion à améliorer

Au titre de l'exercice 2016, l'encours de la dette (compte 164) tel qu'il figure aux annexes du compte administratif et celui du compte de gestion présentent un écart de 80 553,04 €.

Tableau n° 3 : État de la dette : comparaison entre le compte de gestion et le compte administratif (2016)

<i>En euros</i>	État de la dette (CA)	Compte de gestion	Écart
Encours de la dette (c/164)	22 002 271,73	22 082 824,77	- 80 553,04
Annuité	2 781 885,12	2 776 664,52	5 220,60
<i>dont remboursement du capital (hors ICNE et 165)</i>	1 917 947,42	1 912 726,83	5 220,59
<i>dont intérêts</i>	863 937,70	863 937,69	0,01

Source : compte de gestion et compte administratif

En effet, le compte administratif ne prend pas en compte pour le calcul de l'« encours de la dette au 31 décembre 2015 » les écritures d'ordre non budgétaires inscrites aux comptes 1643 et 476 d'un montant de 78 521,27 €, correspondant à la constatation d'une perte de change latente (cf. cadre comptable de la M14, annexe n° 37, qui précise les écritures correspondantes). La constitution d'une provision pour perte de change devrait permettre d'harmoniser la pratique entre la ville et le comptable public.

Par ailleurs, un faible écart d'un montant total de 2 031 € existe également entre les deux documents précités pour les emprunts libellés en francs suisses (n°s 121, 136, 146 et 155) au titre des exercices 2015 et 2016. Un travail conjoint avec le comptable ayant permis de trouver l'origine des écarts, l'ordonnateur s'est engagé à effectuer les rectifications nécessaires

Enfin, une différence de 5 221 € constatée entre l'annuité en capital du compte de gestion et celle du compte administratif 2016 provient d'un emprunt CAF imputé au compte 16818 mais inclus dans l'annexe de la dette sans être identifié comme tel.

1.3.4 Imputation comptable des charges de personnel

La commune n'utilise pas les comptes dédiés au régime indemnitaire des personnels titulaires et non titulaires (comptes 64118 et 64138), les sommes correspondantes étant imputées au compte 64111 (rémunération principale). Outre qu'elle ne respecte pas la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14, cette pratique altère la fiabilité et la transparence de l'information comptable, les primes atteignant annuellement un montant non négligeable d'environ 1,6 M€ (cf. annexe n° 5 relative aux primes). La commune s'engage à appliquer la nomenclature comptable relative au régime indemnitaire

1.4 Le suivi du patrimoine

1.4.1 Un amortissement sous-estimé

Conformément à la réglementation, la collectivité a défini les durées d'amortissement applicables à ses immobilisations, par plusieurs délibérations de 1996, 2012 et 2014. Elles correspondent pour la plupart aux durées maximales préconisées par l'instruction M14, et sont même supérieures pour certaines d'entre elles (camions et véhicules industriels⁴). La délibération de 2012 sur l'amortissement des subventions d'équipements n'est, quant à elle, plus en conformité avec les durées du décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 qui a modifié l'article R. 2321-1 du CGCT. Elle pourrait utilement être modifiée.

Des amortissements de plus de 609 000 € sont enregistrés en 2016 dans la comptabilité de la commune mais ce montant semble sous-estimé. En effet, la collectivité a réalisé plus de 10 M€ d'investissement, dont la plupart sont antérieurs à 2009 et donc *a priori* achevés, sans toutefois avoir été transférés au chapitre 21, qui déclenche l'amortissement. Une partie des biens précités aurait donc dû conduire à la constitution de dotations pour leur amortissement. Les déséquilibres des mouvements comptables entre les comptes 23 et 21 constatés par la chambre en 2012, 2015 et 2016, liés à des régularisations d'inventaire et des erreurs d'imputation, doivent inciter la collectivité à procéder à un apurement régulier de ses comptes d'immobilisations en cours et à davantage de rigueur dans le traitement de ses immobilisations.

Même si Saint-Pierre-des-Corps a prévu, en 2014, l'amortissement des immeubles de rapport, elle n'en a amorti aucun jusqu'en 2015 alors que la valeur brute totale de ces immeubles est supérieure à 1,8 M€.

Enfin, la pratique de l'amortissement n'a pas été systématique (par exemple pour les frais d'études non suivies de travaux et le matériel de chauffage) et les durées d'amortissement

⁴ L'existence d'un garage municipal permet vraisemblablement d'augmenter la durée de vie de ses véhicules.

fixées par la collectivité ne sont pas toujours respectées. Certains biens, dont la valeur brute est inférieure à 500 euros, qui devraient être amortis en un an, le sont sur des périodes plus longues.

En conclusion et en conséquence de ces pratiques, l'amortissement de la collectivité semble sous-évalué, majorant ainsi artificiellement le résultat et l'actif de la commune. La chambre incite Saint-Pierre-des-Corps à veiller à procéder à l'amortissement de l'ensemble des biens concernés de façon stricte et cohérente avec ses délibérations.

1.4.2 Une connaissance du patrimoine à améliorer

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit la tenue par le comptable assignataire d'un état de l'actif donnant le détail des immobilisations inscrites au bilan, et la tenue par l'ordonnateur d'un inventaire physique détaillé des immobilisations (incorporelles, corporelles et financières), registre justifiant la réalité physique des biens. L'ordonnateur doit également détenir un inventaire comptable, constituant le volet financier des biens inventoriés dans l'inventaire physique.

La commune posséderait actuellement un inventaire physique pour les seuls matériels informatiques et logiciels. Cette démarche pourrait donc être étendue à l'ensemble des biens meubles et immeubles.

Saint-Pierre-des-Corps détient, en outre, un inventaire comptable qui n'est pas exhaustif. Si l'ordonnateur déclare effectuer une mise à jour annuelle, la chambre a pu constater des écarts de faibles montants sur les biens meubles. Par exemple l'achat, en 2016, d'œuvres d'art (360 €) n'a pas entraîné la mise à jour de son inventaire comptable. De plus, il figure sur l'inventaire précité un achat de vitres pour une école (1 846,50 €) absent de l'inventaire du comptable et du compte de gestion. S'agissant des biens immeubles, l'inventaire comptable serait en cours de constitution et ne concernerait pour l'instant que les biens ayant fait l'objet de travaux récemment. Certains biens ne seraient pas référencés précisément (un seul numéro d'inventaire pour la voirie). De plus, un travail important doit être conduit pour que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'actif du comptable concordent, de nombreuses divergences ayant été relevées.

Tableau n° 4 : Stock et ancienneté des travaux en cours (compte 23) à l'actif 2016

<i>Année d'acquisition</i>	<i>Valeur brute (€)</i>
2016	1 551 948
2014	61 335
2010	504
2008	3 331 296
2006	4 710 120
2005	1 415 862
2004	177 237
2003	242 188
Total	11 490 490

Source : CRC d'après l'actif 2016

Bien que le stock des travaux en cours ait diminué de plus de la moitié entre 2012 et 2017 (passant de 25,4 M€ à 12,4 M€) la collectivité doit veiller à apurer le stock de travaux en cours, antérieurs à 2009, qui s'élève encore à plus de 10 M€ à l'actif du comptable au 31 décembre 2016. L'ordonnateur devra, si les travaux sont achevés, virer les dépenses portées au compte 23 au compte 21 et en informer le trésorier. De plus, les biens inscrits au compte 2182 (matériel de transport) qui sont devenus obsolètes devront, le cas échéant, être réformés et sortis de l'actif (à titre d'illustration figure un véhicule Citroën 2 CV acquis en 1972).

Enfin, la chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public afin de régulariser la situation de biens figurant à l'état de l'actif sous des valeurs négatives, dont l'origine a pu être déterminée à la suite de l'instruction.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser le suivi du patrimoine de la commune par :

- la réalisation d'un inventaire physique et comptable exhaustif et mis à jour de son patrimoine, réconcilié périodiquement avec l'état de l'actif suivi par le comptable ;
- l'apurement régulier du stock des immobilisations en cours ;
- la mise en place de plans d'amortissement conformes aux délibérations votées.

1.5 L'absence de suivi de l'opération de la ZAC de la gare par un budget annexe

Après avoir concédé depuis 1987 l'aménagement de la ZAC de la gare à une société, la commune a repris cette gestion en régie directe à partir de 2002. À ce titre, elle a réalisé des dépenses et des recettes de respectivement 0,86 M€ et 1,66 M€ entre 2012 et 2016. Ces opérations, dont le poids ne peut être considéré comme négligeable (les recettes ayant représenté près du cinquième des recettes d'investissement hors emprunts) ont altéré la lisibilité des comptes du budget principal. Même si les bilans annuels de la ZAC ont été soumis au vote du conseil municipal, la commune aurait dû, comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14, isoler ces opérations au sein d'un budget annexe.

1.6 L'absence de constitution de provisions

Le provisionnement traduit la mise en œuvre du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge sur plusieurs exercices.

En vertu du principe de prudence mentionné ci-dessus, chaque risque doit être apprécié de manière telle que les budgets et les comptes traduisent le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la collectivité à un moment donné. Il a été observé qu'aucune provision n'a été constituée de 2012 à 2017.

Or, la commune détient trois emprunts en francs suisses dont le remboursement complet devrait intervenir entre 2020 et 2023. L'instruction budgétaire et comptable M14 a précisé le régime de comptabilisation des dettes et des créances en monnaies étrangères (cf. son annexe n° 37). Celles-ci doivent figurer au bilan de clôture pour un montant évalué en fonction du dernier cours de change, c'est-à-dire à leur valeur d'inventaire. Les différences qui apparaissent entre la valeur comptable d'origine et la valeur d'inventaire sont enregistrées dans un compte transitoire qui figure à l'actif au compte 476 « Différences de conversion – Actif » ou au passif du bilan au compte 477 « Différences de conversion – Passif ».

Compte tenu de l'appréciation de la monnaie helvétique depuis janvier 2015, la commune a enregistré, lors du versement des annuités, des pertes de changes comptabilisées aux comptes 476. Toutefois, depuis la souscription des emprunts, aucune provision pour pertes latentes de change n'a été enregistrée durant la période. Le montant de cette provision serait, au 31 décembre 2015, d'environ 555 000 €.

Afin d'assurer la sincérité de ses comptes, la collectivité s'est engagée à l'avenir à constituer des provisions dès lors que les conditions législatives et réglementaires sont réunies, leur montant pouvant être évalué en fonction du risque. Saint-Pierre-des-Corps a ainsi estimé à 300 965 € le montant de la provision à constituer au 31 décembre 2017, et précisé que seront provisionnées les pertes de change prévisionnelles de la période de 2018 à 2023 (date d'extinction du dernier emprunt en francs suisses).

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'analyse financière est effectuée dans la perspective d'apprécier les risques éventuels à partir des données des comptes de gestion de la collectivité (cf. annexe n° 4). En raison de son poids prépondérant, l'analyse a été réalisée sur le seul budget principal (96,7 %⁵ des dépenses de fonctionnement en 2016 et 98,5 % de l'encours de la dette⁶) au cours de la période 2012-2016, pour laquelle les données définitives étaient disponibles lors de l'instruction. Dans la mesure du possible, les tendances des données 2017 du compte de gestion et du compte administratif validées depuis par la commune ont été intégrées aux observations.

Lorsque des comparaisons de strate sont effectuées, les données relatives à la strate sont extraites des fiches des comptes individuels des communes disponibles sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la DGFIP. Saint-Pierre-des-Corps relève de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique).

⁵ En 2016, les dépenses de fonctionnement du budget principal et du budget annexe ont été respectivement de 21 722 244 € et de 749 424 €.

⁶ Au 31 décembre 2016, les encours de dette du budget principal et du budget annexe ont été respectivement de 22 134 163 € et de 127 500 €.

2.1 La structure et l'évolution des produits et des charges de fonctionnement

2.1.1 Les produits de gestion

Tableau n° 5 : Répartition des recettes de fonctionnement selon leur nature

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne (VAM)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 507,9	7 828,4	8 309,4	8 866,9	9 238,9	9 295,4	4,4 %
+ Ressources d'exploitation	2 101,7	2 440,0	2 552,0	2 476,1	2 502,9	3 561,3	11,1 %
+ Dotations et participations	5 157,2	5 038,6	4 987,2	4 479,8	3 888,3	3 692,9	- 6,5 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	9 894,4	9 906,3	9 923,2	9 880,5	9 887,2	8 530,4	- 2,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	8,3	0	0	0	0	0	NS
= Produits de gestion	24 669,5	25 213,3	25 771,8	25 703,4	25 517,3	25 080,0	0,3 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion (25,5 M€ en 2016) ont enregistré, entre 2012 et 2016, une croissance faible (+ 0,8 % en variation annuelle moyenne). Cette évolution résulte de deux mouvements contraires avec, d'une part, une augmentation importante (2,6 % en variation annuelle moyenne) des ressources fiscales (y compris la fiscalité reversée) et des ressources d'exploitation (produits « flexibles » sur lesquels la commune a une possibilité d'action) et, d'autre part, une diminution franche des dotations et participations (produits « rigides ») et notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Si les produits de gestion ont progressé de façon continue de 2012 à 2014, ils ont toutefois amorcé une baisse depuis 2015.

Tableau n° 6 : Composition et évolution des ressources fiscales propres

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Impôts locaux nets des restitutions	6 644,9	7 005,4	7 490,3	8 020,6	8 334,1	8 405,3	4,8 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	439,9	429,4	429,0	412,6	439,7	414,4	- 1,2 %
+ Taxes sur activités industrielles	139,6	125,8	113,5	82,2	139,4	111,9	- 4,3 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	283,5	267,7	276,6	351,6	325,7	363,9	5,1 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 507,9	7 828,4	8 309,4	8 866,9	9 238,9	9 295,4	4,4%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales propres (9,2 M€ en 2016) résultent pour près de 90 % des produits de la fiscalité directe locale, soit 8,3 M€ en 2016 et 8,4 M€ en 2017. Ces derniers ont augmenté de façon importante (+ 5,7 % en variation annuelle moyenne) de 2012 à 2016, principalement en raison de la hausse des taux de 2013 à 2016. Cette dernière année, le taux du foncier bâti a augmenté de 10 % quand celui des autres taxes baissait de 2 %, la collectivité ayant souhaité alléger la charge fiscale des ménages. En effet, l'impôt sur le foncier bâti, près

de deux tiers du produit de la fiscalité directe locale en 2016, pèse davantage sur les entreprises que sur les ménages, la moitié des bases communales imposées en foncier bâti étant des locaux professionnels et industriels. Le produit fiscal par habitant de la commune⁷, en retrait en 2012 par rapport à la strate (86 % du produit par habitant de la strate), en représente désormais 97 %, un rattrapage a donc eu lieu.

Tableau n° 7 : Composition et évolution de la fiscalité reversée

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Attribution de compensation brute	9 299,3	9 299,3	9 255,3	9 255,3	9 255,3	7 890,3	-3,2%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	595,0	606,9	619,1	625,3	631,5	637,8	1,4%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	48,8	0	0,4	2,3	N.C.
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	9 894,4	9 906,3	9 923,2	9 880,5	9 887,2	8 530,4	-2,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État s'établissait à 9,9 M€ en 2016. Ses principales composantes, l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire versées par la communauté d'agglomération de Tours, ont été relativement stables durant la période 2012-2016. En 2017, la transformation de la communauté d'agglomération de Tours en communauté urbaine puis en métropole s'est accompagnée de nouveaux transferts de compétence (voirie, gestion de l'eau...) qui ont réduit le montant de l'attribution de compensation de près d'1,4 M€.

Tableau n° 8 : Composition et évolution des ressources d'exploitation

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Domaine et récoltes	29,7	85,5	67,1	72	108,3	52,6	12,1 %
+ Travaux, études et prestations de services	1 456,6	1 512,1	1 554,5	1 552,2	1 447,2	1 500,5	0,6 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	69,9	21,2	265,2	N.C.
+ Remboursement de frais	130,9	227,6	364,4	182,4	196,0	1 075,3	52,4 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 617,3	1 825,2	1 986,0	1 876,4	1 772,8	2 893,6	12,3 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	285,7	472,4	459,3	489,7	563,9	518,8	12,7 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux	198,8	142,4	106,7	110,0	166,2	148,8	-5,6 %
= Autres produits de gestion courante (b)	484,5	614,8	566	599,7	730,1	667,6	6,6 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	2 101,7	2 440	2 552	2 476,1	2 502,9	3 561,3	11,1 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

⁷ Fiscalité des ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâtier, taxe sur le foncier non bâti). Le produit fiscal par habitant s'établit en 2016 à 523 € pour Saint-Pierre-des-Corps et 538 € pour les communes de la strate.

Les ressources d'exploitation (2,5 M€ en 2016), c'est à dire les produits des services, du domaine et ventes diverses et les autres produits de gestion courante, ont enregistré une croissance significative (4,5 % en variation annuelle moyenne) entre 2012 et 2016. En 2016, 52 % des recettes d'exploitation sont issues des redevances et droits des services à caractère social et des services périscolaires et d'enseignement. Leur croissance provient de celle des revenus d'immeubles, des produits du domaine et des remboursements de frais et en particulier du loyer payé par la centrale biomasse. En 2017, le total des ressources d'exploitation s'élève à 3,6 M€ (soit + 63 % par rapport à 2016). Les remboursements de frais (1,1 M€) comptent pour 30 % de ces ressources, vraisemblablement du fait des transferts de compétences à la métropole.

Tableau n° 9 : Dotations et participations de l'État et des autres collectivités

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Dotation Globale de Fonctionnement	3 329,9	3 264,1	3 043	2 504	1 979,9	1 771,9	-11,9 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	2 766	2 690,3	2 461,8	1 917,5	1 387,6	1 038,9	-17,8 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	563,9	573,7	581,2	586,4	592,3	733	5,4 %
Autres dotations	2,8	2,8	11,8	25,8	0	0	-100 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	11,8	25,8	0	0	N.C.
Participations	1 179,4	1 185,3	1 352,8	1 384,3	1 391,9	1 333,6	2,5 %
<i>Dont État</i>	50	28,3	30,1	52	12,7	31,4	-8,9 %
<i>Dont régions</i>	6	7,1	3	2	2,8	13,5	17,6 %
<i>Dont départements</i>	38,2	50,5	36,3	45,5	53,5	52,5	6,6 %
<i>Dont communes</i>	15,3	15,3	36,6	31,5	50,7	16,8	1,9 %
<i>Dont groupements</i>	262,1	247	254,9	256,3	279,8	310,8	3,5 %
<i>Dont fonds européens</i>	3,6	1,3	3,5	3,9	1	0,7	-27,2 %
<i>Dont autres</i>	804,1	835,8	988,3	993	991,4	908	2,5 %
Autres attributions et participations	645,2	586,5	579,7	565,7	516,5	587,3	-1,9 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	640,6	583	517	479,2	427,3	475,3	-5,8 %
<i>Dont autres</i>	4,6	3,4	62,7	86,5	89,2	112,1	89,3 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 157,2	5 038,6	4 987,2	4 479,8	3 888,3	3 692,9	-6,5 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les dotations et participations de l'État s'établissent à 3,9 M€ en 2016 et diminuent de 6,8 % en variation annuelle moyenne entre 2012 et 2016, leur part dans les produits de gestion régressant donc (15 % en 2016 contre 21 % en 2012). Cette dynamique se poursuit en 2017, les ressources institutionnelles s'élevant à 3,7 M€ (- 5 % par rapport à 2016).

Tableau n° 10 : Prélèvements au titre de la contribution au redressement des finances publiques et de l'écrêtement péréqué

En euros	2014	2015	2016	2017	Total
CRFP	187 559	468 785	488 181	243 370	1 387 895
Écrêtement	0	73 853	57 526	118 276	249 655
Total	187 559	542 638	545 707	361 646	1 637 550

Source : fiches DGF

La dotation globale de fonctionnement, à l'origine de cette évolution, s'est contractée de près de 1,6 M€ entre 2012 et 2017 en raison de l'institution de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et de l'écrêtement péréqué. En 2017, le montant de cette dotation représente 50 % de sa valeur de 2012.

Les participations (1,4 M€ en 2016), qui ont cru de 4,2 % en variation annuelle moyenne de 2012 à 2016 et qui proviennent en grande part de la caisse d'allocations familiales et de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), sont la contrepartie de la politique sociale développée de la commune.

2.1.2 Les charges de gestion

Tableau n° 11 : Composition et évolution des charges de gestion

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAM
Charges à caractère général	5 569	5 549	5 778	5 709	5 448	6 305,6	2,5 %
+ Charges de personnel	13 630	14 352	14 580	14 283	14 349	14 004,8	0,5 %
+ Subventions de fonctionnement	1 322	1 357	1 427	1 131	1 109	1 105,6	-3,5 %
+ Autres charges de gestion	764	853	797	807	816	797,6	0,9 %
= Charges de gestion	21 285	22 112	22 583	21 929	21 722	22 213,5	0,9 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	955	1 174	1 176	2 292	857	394,6	-16,2 %
= Charges courantes	22 240	23 286	23 759	24 221	22 579	22 608,2	0,3 %
Charges de personnel / charges courantes	61,3 %	61,6 %	61,4 %	59 %	63,5 %	61,9 %	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	4,3 %	5 %	4,9 %	9,5 %	3,8 %	1,7 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2016, la progression des charges de gestion (21,7 M€ en 2016), qui regroupent les charges de la section de fonctionnement à l'exception des charges financières, des charges exceptionnelles et des dotations aux amortissements et provisions, a été contenue à 0,5 % en variation annuelle moyenne⁸ (0,38 % pour les charges courantes). Toutefois, les dépenses de personnel, qui constituent 66 % des charges courantes, ont crû de plus de 700 000 € entre 2012 et 2016 (1,3 % en variation annuelle moyenne), de même que les autres charges de gestion (52 000 €). En revanche, des économies significatives ont été constatées sur les charges à caractère général (- 121 027 € en valeur absolue) et les subventions de fonctionnement (- 212 000 €).

Ces tendances ne se vérifient cependant plus en 2017. Cet exercice est en effet, d'une part, marqué par un recul fort des dépenses de personnel (- 344 000 € par rapport à 2016, soit + 0,5 % sur 2012-2017), et d'autre part par une hausse significative des charges à caractère général (+ 737 000 € par rapport à 2017, dont 570 000 € environ de remboursements de frais).

⁸Durant la même période, l'indice des prix à la consommation (base 2015 Ensemble des ménages) a augmenté de 0,81 % par an (IPC 12/2016 = 100,65 ; IPC 01/2012 = 97,46).

Tableau n° 12 : Ratio de rigidité des charges structurelles en 2012 et 2016

En euros par habitant	2012		2016	
	St-Pierre-des-Corps	Strate	St-Pierre-des-Corps	Strate
Charges de personnel	863	625	905	659
Contingents	37	30	38	41
Charges d'intérêt et pertes de change	61	36	57	59
Total Charges prises en compte (a)	961	691	1 000	759
Recettes réelles de fonctionnement (b)	1 571	1 282	1 641	1 336
Ratio rigidité des charges structurelles (a/b)x100	61 %	54 %	63 %	53 %

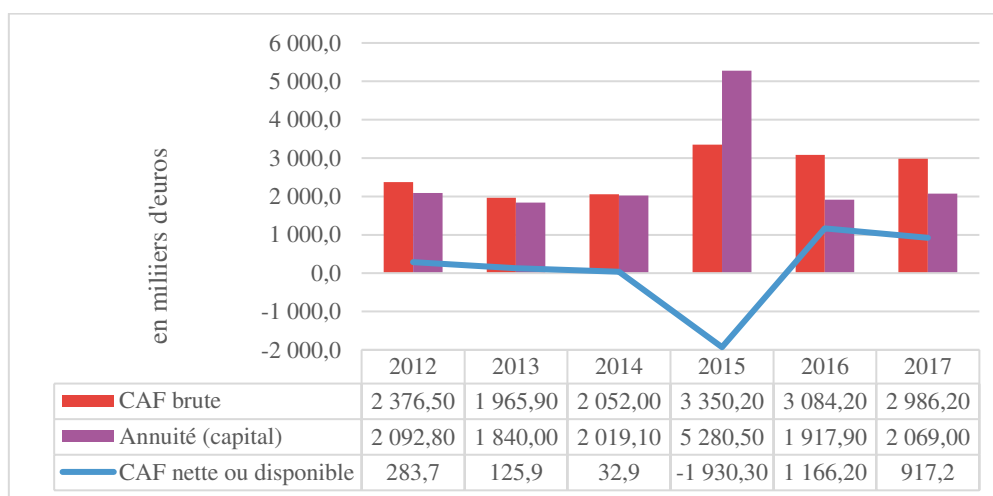
Source : Calcul CRC sur la base des fiches AEF – 2012 et 2016

Les choix de la collectivité sont contraints par la rigidité de ses charges. Ainsi son ratio de rigidité des charges structurelles est élevé et s'établit à 63 % contre 53 % pour la strate. Pour desserrer cette contrainte, la collectivité dispose de différents leviers, notamment les intérêts de la dette et les dépenses de personnel. Les charges de personnel (14,3 M€ en 2016), représentant 66 % des charges de gestion, constituent la marge de manœuvre la plus immédiate, sous réserve d'ajustements dans l'organisation des nombreux services proposés par la commune.

2.2 L'autofinancement dégagé par la commune

La capacité d'autofinancement (CAF) brute ou épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles (encaissables) et les dépenses réelles de fonctionnement. Cet indicateur exprime la capacité de la commune à financer le remboursement en capital de ses emprunts ainsi que ses investissements, par le surplus de fonctionnement. Étant la seule ressource d'investissement récurrente, elle doit au minimum pouvoir couvrir l'amortissement du capital emprunté.

Graphique n° 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement (en milliers d'euros)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Faible de 2012 à 2014 (8 % des produits de gestion en 2014), la CAF brute s'est améliorée en 2015 et 2016 (3,1 M€ cette année-là). Cette évolution favorable résulte de l'encaissement de produits exceptionnels, de la hausse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), elle-même conséquence d'une hausse des produits supérieure à celle des charges de gestion et de la baisse des intérêts de la dette. Toutefois, représentant 12 % des produits de gestion en 2016 et 2017, elle reste insuffisante pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement.

Ainsi, jusqu'en 2015, la CAF nette était faible, et même négative en 2015 en raison du refinancement d'une partie de la dette. Pour cet exercice, la CAF nette de remboursements réels de dettes bancaires (c'est-à-dire hors opération de refinancement) s'est élevée à 1,4 M€. Sa diminution en 2016 (1,2 M€) et en 2017 (- 250 000 €) plaide pour un redressement nécessaire dans les prochaines années si la commune veut assurer le remboursement de ses annuités et surtout restaurer sa capacité d'investissement.

Par ailleurs, si de 2012 à 2014, la CAF nette par habitant de la commune a toujours été en deçà de la valeur de la strate (2 € contre 76 € pour la strate en 2014), elle s'en est rapprochée en 2016 (74 € contre 81 €).

Tableau n° 13 : Comparaison des soldes intermédiaires de gestion par habitant

<i>En euros par habitant</i>	Solde intermédiaire de gestion	Saint-Pierre-des-Corps	Strate
2012	EBF	214	226
	CAF brute	151	192
	CAF nette	18	109
2016	EBF	239	211
	CAF brute	195	186
	CAF nette	74	81

Source : Fiches AEF (DGFIP)

2.3 Les dépenses d'équipement et leur financement

2.3.1 Une baisse significative des dépenses d'investissement

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant

<i>En euros par habitant</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement de Saint-Pierre-des-Corps	339	230	199	113	164
Dépenses d'équipement des communes de la strate	351	386	321	268	263

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Entre 2012 et 2016, les dépenses d'investissement de la commune ont diminué de plus de la moitié (cf. tableau n° 17 ci-après). L'année 2017 confirme une certaine reprise (2,9 M€ en 2017 contre 2 M€ en 2016). Depuis 2013, ce niveau d'investissement est très en retrait par

rapport aux communes de la strate. Ainsi en 2016, les dépenses d'équipement par habitant sont de 164 € contre 263 € pour la strate.

Les trois principaux investissements ont consisté en des travaux d'étanchéité sur le pont Jean Moulin et la restructuration d'une école et de la halte-garderie. Ils répondent principalement aux préoccupations classiques d'une commune (voirie, école, etc.) et consistent avant tout en des travaux de réhabilitation ou de transformation du patrimoine existant et non en la création d'équipement nouveaux.

2.3.2 Un renouvellement du patrimoine à surveiller

Compte tenu du faible niveau de dépenses d'équipement par habitant de la commune, l'analyse du renouvellement du patrimoine local grâce aux informations disponibles dans les comptes de gestion s'avère pertinente. Les principaux ratios utilisés sont le taux de vétusté, quotient du stock des amortissements déjà constitués et du stock des immobilisations, et le rythme apparent du renouvellement des immobilisations, rapport du stock d'immobilisations brutes propres et des dépenses d'investissement de l'année.

Tableau n° 15 : Effort annuel d'amortissement et taux de vétusté (immobilisations corporelles propres)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moy.
Effort annuel d'amortissement	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Taux de vétusté des immobilisations corporelles propres	5,2 %	5,3 %	5,5 %	5,5 %	5,6 %	5,8 %	5,5 %
<i>Dont installations de voiries</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Dont réseaux (voiries, eau, assainissement, câble, électricité)</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Dont immeubles de rapport</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	2,1 %	4,3 %	1,1 %
<i>Dont matériel et outillage</i>	81,5 %	62,1 %	44,9 %	31,4 %	25 %	24,9 %	45 %
<i>Dont matériel de transport</i>	49,9 %	54,8 %	58,8 %	63,1 %	61,5 %	63,1 %	58 %
<i>Dont mobilier, bureau, informatique</i>	83,8 %	83,2 %	85,9 %	85,9 %	86,5 %	88 %	85,5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le degré d'amortissement augmente légèrement de 2012 à 2016 passant de 5,2 % à 5,6 %, traduisant un certain vieillissement du matériel. En 2016, cet indicateur, élevé pour le matériel de transport (62 %) et pour la catégorie « mobilier, bureau, informatique » (87 %) reflète un amortissement de ces équipements très avancé. Ces taux se dégradent encore davantage en 2017.

Tableau n° 16 : Rythme apparent de renouvellement des immobilisations⁹

En nombre d'années	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Rythme apparent de renouvellement des immobilisations	47,7	231,7	177,5	296,1	341,8	372,6	158,8
Dont installations de voiries	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Dont réseaux (voiries, eau, assainissement, câble, électricité)	N.C.	N.C.	N.C.	1 403,5	N.C.	2 083,9	4 782,7
Dont immeubles de rapport	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Dont matériel et outillage	119,9	127,9	55	162,8	232,9	562,7	155,3
Dont matériel de transport	48,4	99,2	54,6	29,1	23,9	34,7	38,6
Dont mobilier, bureau, informatique	17,5	16,1	53,1	19,6	22,9	37,6	23,4

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le rythme apparent du renouvellement des immobilisations évalue le nombre d'années qu'il faudrait pour renouveler entièrement un type de bien. Le seuil indicatif de 30 ans, qui correspond approximativement au seuil des 3 % de l'actif immobilisé souvent retenu par les comptables publics, peut être retenu comme un seuil d'alerte à ne pas dépasser. Après 2013, cet indicateur enregistre une hausse importante (minimum en 2015 avec 178 ans). Pour les biens dont l'amortissement est obligatoire, il peut être éclairant de rapprocher les durées d'amortissement et le rythme apparent de renouvellement. La délibération de 2014 de Saint-Pierre-des-Corps prévoit une durée d'amortissement des camions et véhicules de transports de 15 ans quand la valeur moyenne de 2012 à 2016 du rythme apparent de renouvellement est de 40 ans. Les durées d'amortissement du matériel de bureau et du matériel informatique prévues dans la délibération précitée sont respectivement de dix ans et cinq ans quand le rythme de renouvellement apparent est de 22 ans en moyenne. De surcroît, les données 2017 augmentent ces moyennes.

Ces ratios sont à prendre avec précaution notamment parce qu'ils impliquent que l'actif soit correctement renseigné et que les amortissements soient régulièrement comptabilisés. Toutefois, en l'espèce, le taux d'amortissement augmente d'année en année (notamment pour le matériel de transport et de bureau) et se conjugue avec un rythme de renouvellement insatisfaisant. Dès lors, la conjonction de deux ratios cumulés pourrait être le signe d'un risque de report de charges pour la commune.

En outre, l'entretien courant dont la vocation est de maintenir un élément d'actif en l'état sans augmentation notable de sa valeur ni de sa durée de vie, a enregistré en 2016 une baisse d'un cinquième par rapport à son niveau de 2012 (- 230 000 €). La réduction de ces dépenses, si elle perdurait, serait de nature à compromettre la durée de vie ou le bon fonctionnement des actifs.

2.3.3 Une planification de la gestion du patrimoine insuffisante

Au sein de la direction des services techniques et de l'urbanisme, le service « bâtiment et gestion du patrimoine » gère la construction, le fonctionnement, et l'entretien des bâtiments, y compris le ménage, le renouvellement, le fonctionnement et l'entretien des véhicules. Il dispose de 61 agents dont deux ingénieurs et quatre techniciens. Il comprend notamment un pôle « études et projets » qui a en charge le suivi des travaux confiés aux entreprises, un pôle

⁹ Il s'agit des immobilisations corporelles propres.

dédié à l'entretien du patrimoine (composé des différents corps de métiers du bâtiment) et un atelier pour l'entretien du parc automobile.

Même si des compétences techniques existent en son sein, la collectivité n'a pas de document de cadrage prospectif en matière de patrimoine ni de pilotage formalisé de la fonction immobilière. En effet, elle ne possède pas de programme pluriannuel d'investissement. Selon la commune, l'établissement d'un tel document serait illusoire compte tenu de la volatilité des ressources institutionnelles versées par l'État (DGF) d'une année sur l'autre. Par ailleurs, si le simple maintien à niveau du patrimoine de Saint-Pierre-des-Corps nécessite des investissements, la collectivité n'effectue pas de recensement du patrimoine à entretenir et il n'existe pas de planification pluriannuelle des opérations de maintenance ou de gros entretien-renouvellement à conduire. Aussi, la connaissance de l'état du patrimoine, si elle n'est pas formalisée, est manifestement perfectible.

La chambre invite en conséquence la commune à établir un programme pluriannuel des investissements permettant d'identifier le détail par équipement et par année des montants consacrés, en investissement et en fonctionnement, à la conservation et au développement de son patrimoine. La collectivité pourrait judicieusement établir une planification pluriannuelle des opérations de maintenance ou de gros entretien-renouvellement à conduire, constituant une première étape de l'élaboration d'un plan d'investissement.

2.3.4 Le financement des investissements

Tableau n° 17 : Le financement des investissements

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Cumul</i>
CAF brute	2 376,5	1 965,9	2 052,0	3 350,2	3 084,2	2 986,2	15 815,1
- Annuité en capital de la dette	2 092,8	1 840,0	2 019,1	5 280,5	1 917,9	2 069,0	15 219,5
= CAF nette ou disponible (A)	283,7	125,9	32,9	-1 930,3	1 166,2	917,2	595,6
TLE et taxe d'aménagement	86,6	110,2	16,0	- 20,8	26,7	25,2	243,8
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	408,0	540,4	480,3	493,5	391,9	268,9	2 583
+ Subventions d'investissement reçues	498,6	523,3	796,3	832,2	437,9	584,0	3 672,2
+ Produits de cession	275,0	1 903,8	2,7	0	590,8	308,5	3 080,8
+ Autres recettes	275,0	0	0	0	0	0	27,0
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1 543,1	3 077,6	1 295,3	1 305,0	1 447,2	1 186,5	9 854,8
= Financement propre disponible (A+B)	1 826,8	3 203,5	1 328,3	- 625,4	2 613,4	2 103,8	10 450,4
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>36,5 %</i>	<i>90,1 %</i>	<i>42,7 %</i>	<i>-35,8 %</i>	<i>128,8 %</i>	<i>74 %</i>	
- Dépenses d'équipt (y c travaux en régie)	5 010,2	3 555,8	3 112,3	1 747,6	2 029,7	2 861,5	18 317,2
- Subventions d'équipement (y c subventions en nature)	61,0	48,1	20,2	0	561,1	396,2	1 086,6
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	275,0	0	0	0	-66,8	-2,7	205,5
- Participations et inv. financiers nets	-2,0	0	0	0	0	0,9	-1,1
- Charges à répartir	0	80,0	0	1 300,0	0	0	1 380,0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-2,5	-0,5	-2,8	-0,3	-1,0	-1,0	-8,1
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-3 514,9	-479,9	-1 801,4	-3 672,6	90,4	-1 151,2	-10 529,6
Nouveaux emprunts de l'année (y c pénalités de réaménagement)	3 122,0	1 660,0	1 165,3	6 099,4	0	20,5	12 067,2
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-392,9	1 180,1	-636,2	2 426,9	90,4	-1 130,7	1 537,6

Source : CRC d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2016, le financement propre disponible pour financer les investissements de la commune (CAF nette et ressources d'investissement hors emprunt), d'un montant cumulé de 8,4 M€ (10,5 M€ en incluant 2017), a pu financer 50 % des dépenses d'investissement (57 % en incluant 2017) d'un montant total de 16,2 M€ (19,4 M€ sur 2012-2017) dont 690 000 € de subventions d'équipement versées (1,1 M€ en incluant 2017). Aussi la commune a-t-elle dû recourir à l'emprunt chaque année de 2012 à 2015 (8,8 M€ sur cinq ans, hors opération de refinancement d'emprunt) pour financer ses besoins d'équipement.

2.4 La dette et les disponibilités financières

2.4.1 L'endettement de la commune

Tableau n° 18 : Évolution du stock de dette de la commune (budget principal)

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	954,8	1 174,3	1 175,6	2 291,7	856,7	394,6
<i>Taux d'intérêt apparent</i>	3,9 %	4,9 %	5,1 %	9,6 %	3,9 %	2 %
Encours de dette au 31/12	24 229,8	24 048,6	23 202,1	23 972,6	22 134,2	20 087,8
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	10,2	12,2	11,3	7,2	7,2	6,7

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Depuis 2012 et jusqu'en 2016, l'encours de la dette a diminué de près d'un million d'euros, pour s'établir à plus de 22 M€. En 2017, il s'élève encore à 20 M€. Saint-Pierre-des-Corps veille en effet à ce que ses choix d'investissement ne dégradent pas sa CAF nette et s'attache à ce que le flux net de dette soit négatif. L'encours par habitant représente toutefois plus d'une fois et demie la valeur de la strate (1 397 € contre 921 € en 2016). L'annuité de la dette et le remboursement des intérêts ont enregistré un mouvement de baisse en 2016 et s'établissent respectivement à 1,9 M€ et 0,9 M€. La capacité de désendettement, de sept ans en 2016, n'apparaît pas particulièrement élevée.

La commune a adopté une gestion prudente de sa dette depuis 2010. En effet, sur quinze prêts souscrits de 2010 à 2016, seul un contrat comportait une structure complexe classée hors charte Gissler, renégocié depuis. Parmi les emprunts structurés¹⁰ (31 emprunts au total), la plupart sont des emprunts à barrière dont le franchissement conduit à substituer l'Euribor à un taux fixe sans risque immédiat, hormis trois emprunts en francs suisses qui seront remboursés d'ici 2023. Ces derniers ont par ailleurs conduit la commune à constater des pertes de change importantes (plus de 300 000 € au cours de la période 2012-2016). En 2016, l'encours de la dette est composé à 93 % d'emprunts classés 1A.

La ville détient trois emprunts en francs suisses, souscrits, pour le plus ancien, il y a dix-sept ans, et dont l'encours est supérieur à un million d'euros au 31 décembre 2016. Bien qu'étant à l'origine d'importantes pertes de change (317 000 € entre 2012 et 2016), la commune

¹⁰ Ceux dont la cotation Gissler n'est pas 1A.

estime qu'ils ont permis une économie de 107 000 € par rapport à la souscription d'emprunts en euros et à taux fixe à la même époque. Par ailleurs, deux des prêts sont à taux d'intérêt nul depuis 2015. Compte tenu de leur coût (530 000 €) et de leur échéance prochaine (2023 au plus tard), le remboursement anticipé de ces emprunts, choix auquel la commune a souscrit, ne semblait pas opportun.

En 2015, Saint-Pierre-des-Corps a renégocié un emprunt structuré conclu auprès de Dexia. Ce prêt comportant une structure à risque pouvant majorer fortement le taux d'intérêt en fonction de l'évolution de la parité entre le dollar USD et le franc suisse CHF, la commune a prudemment entrepris de le renégocier. Toutefois l'opération s'est avérée très coûteuse pour la collectivité malgré la subvention du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des prêts à risque, de 438 303 €. En effet, outre l'emprunt refinancé (3,28 M€), la ville est redevable d'une indemnité de remboursement anticipée (IRA) capitalisée de 1,3 M€ et d'une IRA incluse dans les conditions financières d'un emprunt de 1,21 M€. Pour l'atténuer, la commune a étalé sur quinze ans la charge de l'IRA capitalisée. L'information du conseil municipal et du citoyen, hors présentation en commission des finances, n'a pas été satisfaisante. La délibération du 30 juin 2015 rendant compte de la décision du maire, n'a pas évoqué l'indemnité compensatrice incluse dans les conditions financières du nouvel emprunt (c'est-à-dire intégrée aux intérêts futurs, compte tenu du taux d'intérêt du nouvel emprunt intégré dans les intérêts futurs). Enfin, contrairement aux exigences relatives aux engagements hors bilan (article L. 2313-1 du CGCT), aucune annexe au compte administratif ou au budget primitif n'a été consacrée à cette opération.

2.4.2 Les disponibilités financières de la commune

Tableau n° 19 : Évolution des disponibilités financières de la commune

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	-874,7	303,1	-328,5	2 049,6	2 218,6	1 089,1
- Besoin en fonds de roulement global	-2 215,7	-1 208,8	-285,3	519,1	459,1	1 636,4
= Trésorerie nette	1 341,0	1 511,9	-43,2	1 530,5	1 759,5	-547,3
<i>en nb de jours de charges courantes</i>	22,0	23,7	-0,7	23,1	28,4	-8,8

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Jusqu'en 2014, le fonds de roulement a été très faible (cinq jours de charges courantes en 2013) voire négatif en 2012 et 2014. Mais il s'est redressé en 2015 et 2016 à 2,2 M€ pour atteindre le niveau satisfaisant de 36 jours de charges courantes. Toutefois, de 2012 à 2016, le fonds de roulement par habitant a toujours été inférieur à la valeur de la strate (140 € pour la commune contre 276 € pour la strate en 2016) et il ne couvre plus que 17 jours de charges courantes en 2017 (1,1 M€).

Si jusqu'en 2014, la commune n'avait pas de besoin de fonds de roulement, la situation s'est inversée depuis.

La trésorerie appréciée au dernier jour de l'année a atteint l'équivalent de 28 jours de charges courantes en 2016, mais, comme en 2013, est négative en 2017 (- 547 000 euros). Toutefois, Saint-Pierre-des-Corps a recours à des lignes de trésorerie depuis 2012, suivies quotidiennement, et dont le coût cumulé sur quatre ans (2013-2016) est de plus de 53 000 €.

En 2016, le délai global de paiement de la commune s'établissait à 27 jours, inférieur à la norme réglementaire de 30 jours.

2.5 Les risques financiers extérieurs

Les engagements extérieurs de la commune sont constitués de parts sociales dans une banque coopérative et mutualiste, de sa qualité de membre de plusieurs groupements de communes et de garanties d'emprunts auprès de bailleurs sociaux. Le niveau de risque semble modeste y compris pour les garanties d'emprunt au bénéfice de bailleurs sociaux. Ainsi, deux d'entre eux, OPH Val Touraine Habitat et HLM ICF Atlantique, représentant 46 % de l'annuité d'emprunt en 2017, ont une situation financière saine selon les derniers contrôles de l'ANCOLS¹¹.

La commune doit cependant veiller à fournir une information exacte de ces risques dans les documents budgétaires.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation générale

3.1.1 Des outils de pilotage à développer

L'instrument légal d'information sur les ressources humaines est le bilan social, issu de l'obligation faite aux autorités territoriales de produire au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité (article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984). La ville utilise le modèle mis à disposition par la DGCL et a produit deux rapports exhaustifs et systématiques aux 31 décembre 2013 et 2015. En l'absence de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), il s'agit du seul document global présentant de manière complète les thématiques de la gestion des ressources humaines. Cependant, il ne se limite qu'à un état des lieux.

Le bilan social de Saint-Pierre-des-Corps regroupe, outre les données de la commune et de la régie de l'eau, celles du centre communal d'action sociale (CCAS) et de la caisse des écoles. Conformément à l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale, ces trois organismes pouvaient par délibérations concordantes des organes délibérants créer un comité technique compétent pour l'ensemble des agents. Toutefois, si la

¹¹ ANCOLS, *Rapports définitifs de contrôle, OPH Val Touraine Habitat, Tours*, octobre 2016 et *SA d'HLM ICF Habitat Atlantique, Saint Pierre des Corps*, novembre 2016.

commune et le CCAS ont bien pris des délibérations concordantes les 2 et 10 juin 2014, la caisse des écoles n'avait jusqu'au contrôle de la chambre pris aucune décision¹².

Les données cumulées des bilans sociaux ont été retenues par la chambre pour comparer la position de Saint-Pierre-des-Corps à celle d'autres collectivités dont beaucoup mettent en œuvre une telle agrégation, les effectifs municipaux représentant 85 % des effectifs figurant aux bilans sociaux.

Les bilans sociaux 2013 et 2015, présentés aux comités techniques les 5 janvier 2015 et 22 juin 2016, sont accompagnés d'analyses et de commentaires détaillés qui visent principalement à expliquer les évolutions observées et sont donc de nature rétrospective. Les données et analyses de ces documents pourraient utilement être plus régulièrement exploitées afin d'en faire un outil de pilotage, définissant des objectifs à moyen terme. À titre d'exemple, les indicateurs de suivi des absences pour raison de santé, dont la modification est envisagée dans la circulaire ministérielle du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle de ces absences, peuvent constituer des outils de pilotage. Les employeurs publics sont en effet invités à se saisir de ces indicateurs pour définir, en concertation avec les représentants du personnel, les axes prioritaires d'une politique de prévention ainsi que de son suivi et de son évaluation.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est une démarche d'anticipation et d'adaptation d'une entité destinée à accompagner ses projets. Toutefois, la collectivité ne souhaite pas s'engager dans la démarche GPEC¹³, considérant qu'il s'agit d'un dispositif nécessitant des moyens humains importants sans retours significatifs dans la conjoncture actuelle. *A minima*, une première approche de gestion prévisionnelle pourrait être envisagée en cherchant une meilleure articulation entre les besoins des services et les compétences des agents, par exemple par un plan pluriannuel de recrutement. Compte tenu de la nécessité du reclassement d'agents en difficulté, des départs en retraite attendus mais également des incertitudes globales plus conjoncturelles dont la collectivité fait elle-même état, cette dernière ne peut se satisfaire de la situation actuelle et aurait tout intérêt à se doter d'éléments de gestion prévisionnelle. Elle est d'ailleurs consciente de la nécessité d'améliorer ses prévisions au niveau des emplois utiles.

Par ailleurs, l'évolution des dépenses de personnel fait l'objet d'une étude annuelle, dans le cadre de la préparation du budget primitif. Ainsi, chaque année, la commune analyse le montant des dépenses N-1 et les causes ayant conduit, le cas échéant, au dépassement des prévisions, et détermine avec précision pour l'année à venir les dépenses prévisibles. La qualité des prévisions budgétaires des dépenses de personnel (chapitre 012) est bonne puisque le taux d'exécution budgétaire moyen est proche de 99 %. Toutefois la prévision ne va jamais au-delà de l'année en cours.

Ainsi, les outils à disposition de Saint-Pierre-des-Corps (bilan social, suivi de la masse salariale) ont surtout une vocation rétrospective ou à court terme. La collectivité pourrait tirer profit d'outils plus prospectifs permettant d'anticiper l'évolution de sa masse salariale, de ses ressources humaines et de rechercher une meilleure adéquation avec ses besoins.

¹² Délibération du 27 juin 2018 de la caisse des écoles de Saint-Pierre-des-Corps.

¹³ Aucune obligation n'impose aux collectivités de développer une GPEC.

Cela s'impose d'autant plus que la réglementation¹⁴ prescrit désormais aux collectivités d'avoir une vision prévisionnelle des ressources humaines. Ainsi, comme il a été mentionné *supra*, le débat d'orientation budgétaire doit, depuis 2017, présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel et peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

Recommandation n° 4 : Développer le pilotage des ressources humaines à partir des données du bilan social dans une perspective d'anticipation des besoins et des compétences, telle que l'élaboration d'un plan pluriannuel des besoins, notamment de recrutement, intégré au débat d'orientation budgétaire.

3.1.2 Des documents de gestion perfectibles

Un projet de règlement intérieur fixe les règles générales et rappelle un certain nombre d'obligations que les agents doivent respecter à l'intérieur de la mairie et pendant le temps de travail. Il précise aussi les garanties dont ils bénéficient ainsi que les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité. En gestation depuis de nombreuses années, ce projet devrait être présenté au comité technique après les élections professionnelles de décembre 2018. Il constitue un document exhaustif sur les informations indispensables à porter à la connaissance des agents. Des corrections devront être néanmoins apportées, en particulier sur les congés accordés en dérogation du droit commun et du temps de travail légal.

Saint-Pierre-des-Corps a également élaboré un guide pratique à destination des agents municipaux. Celui-ci présente notamment l'organisation politique de la commune, celle des services (et leurs missions) et ses finances. Il rappelle surtout les droits et les devoirs des agents dans l'exercice de leur mission et aborde tous les aspects de la vie professionnelle (règlement intérieur, statut, temps de travail, congés, rémunération, carrières, retraites et droit syndical).

3.1.3 Une gestion des carrières à préciser

Le coût des avancements de grade et d'échelon a représenté en moyenne de 2012 à 2016, 1,53 % de la rémunération du personnel (titulaire et non titulaire), ce taux ayant peu évolué durant la période, contribuant néanmoins à une variation positive du glissement vieillesse technicité¹⁵.

3.1.3.1 La politique d'avancement

- Un avancement de grade irrégulier

La loi prévoit que les collectivités doivent fixer, après avis du comité technique paritaire, les ratios d'avancement pour chacun des grades de ses cadres d'emplois. Il n'est pas prévu de

¹⁴ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

¹⁵ Le glissement vieillesse technicité (GVT) est un facteur contribuant à la variation de la masse salariale retraçant l'impact des mesures liées à l'avancement et à la technicité des agents.

ratio minimal ou maximal, mais sans prévision de ratio, l'avancement n'est pas possible. La collectivité s'est conformée à cette obligation en délibérant le 1^{er} octobre 2007. Une délibération du 5 juillet 2017 reconduit les taux précédemment adoptés.

La valeur des ratios définis diffère selon le type d'avancement et l'effectif des agents promouvables. Les ratios, dont le plus élevé est de 60 %, décroissent en règle générale avec le niveau d'avancement et l'effectif des agents promouvables. Après analyse de l'avancement de grade des filières administrative et technique en 2015 et 2016, le taux effectif de promotion pour les deux filières précitées a été respectivement de 44 % et 30 %. Saint-Pierre-des-Corps a ainsi entendu limiter cet avancement et donc son coût, qui s'est élevé en moyenne à 35 200 € par an, de 2012 à 2016.

En 2007 et 2017, les critères de classement des agents au sein du tableau d'avancement, retenus après concertation avec les syndicats, reposent notamment sur l'ancienneté. Cependant, la loi ne permet la sélection que sur la base de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle.

- Un avancement d'échelon à la durée minimale

L'analyse de l'avancement d'échelon au sein de la collectivité en 2015 et 2016 permet de constater qu'il s'opère systématiquement sur la base de la durée minimum. Le coût de l'avancement estimé par la commune est de 83 200 € en moyenne annuelle et représente en moyenne 70 % du coût de l'avancement total (de grade et d'échelon). La commune pourrait minorer cette hausse en ne recourant pas de façon systématique à la durée minimale de l'avancement d'échelon.

La chambre régionale des comptes rappelle également que de nouvelles modalités d'avancement d'échelon, issues de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016, sont entrées en vigueur de manière progressive. À compter du 1^{er} janvier 2017, ces nouvelles règles s'appliquent à tous les cadres d'emplois. Désormais, sauf exception, l'avancement d'échelon est accordé de plein droit en fonction de la seule ancienneté.

3.1.3.2 La politique de formation

En ayant recours plus largement qu'auparavant aux formations organisées par le centre de gestion, la commune a diminué le coût de la formation d'environ un tiers entre 2012 et 2016, sans toutefois en grever le volume qui se monte à 614 jours en 2016, soit deux jours par équivalent temps plein.

Conformément à la réglementation, la commune a établi un plan de formation pour la période 2011-2014. Aucun nouveau document n'a encore été établi depuis, contrairement aux obligations légales. Toutefois, un plan de formation est en cours d'étude pour la période 2018-2020. Il sera réalisé en exploitant les évaluations professionnelles de 2015 et 2016.

Ce futur plan de formation devra permettre le développement, le maintien et l'acquisition des nouvelles compétences nécessaires à la réalisation de ses missions de service public. Saint-Pierre-des-Corps étant relativement démunie d'outils de pilotage de ses ressources humaines, cette démarche devrait utilement lui permettre de définir les compétences dont elle aura besoin pour les prochaines années.

3.2 Les effectifs et la masse salariale

Tableau n° 20 : Évolution des effectifs de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	Ev° 2012/2016
<i>ETPT titulaire</i>	274	263,8	267,8	263,5	267,3	-2,4%
<i>ETPT non titulaire</i>	46,1	44	43,8	43,6	33,6	-27,1%
<i>ETPT total</i>	320,1	307,8	311,6	307,1	300,9	-6,0%
<i>Effectif physique titulaire</i>	284	279	282	276	286	0,7%
<i>Effectif physique non titulaire</i>	59	56	55	57	46	-22,0%
<i>Effectif physique total</i>	343	335	337	333	332	-3,2%

Source : commune

La structure des effectifs de Saint-Pierre-des-Corps (filiales et catégories) est proche de celle des autres communes de 10 000 à 20 000 habitants. Néanmoins, malgré une progression du nombre de travailleurs handicapés (15 agents en 2015), le taux de 6 % imposé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 n'est toujours pas atteint en 2015 (4,9 % des effectifs¹⁶) rendant ainsi la commune contributrice auprès du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (42 306 € en 2016).

L'effectif a enregistré une baisse significative au cours de la période, avec 300,9 équivalents temps pleins (ETP) titulaires et non titulaires en 2016 contre 320,1 ETP en 2012. Toutefois, la réduction des effectifs, de 6 % pour l'ensemble du personnel, est différenciée selon le statut des agents. Si elle est de 2 % pour les agents titulaires, elle s'avère beaucoup plus importante pour les agents non titulaires (27 %).

Pour faire face à la baisse des ressources et stabiliser les dépenses de personnel, la commune a fait le choix de ne pas remplacer l'ensemble des agents partis en retraite, avec le gel de 28 emplois depuis 2009. Elle a également réduit le recours aux remplaçants et privilégié le recrutement de profils jeunes.

Malgré ces efforts de réduction du nombre d'agents, le taux d'administration (quotient du nombre d'agent et de la population exprimé en équivalent temps plein pour 1 000 habitants) reste légèrement supérieur à la strate avec 19,6 ETP pour 1 000 habitants contre 18,2 ETP pour les autres communes¹⁷. Ce surcroît rapporté au nombre d'habitants de la commune équivaut à une majoration de 22 ETP.

¹⁶ Selon le rapport annuel 2016 du FIPHPF, le taux d'emploi direct dans la région Centre-Val-de-Loire serait, quant à lui, de 5,65 % pour la fonction publique territoriale.

¹⁷ Cf. DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2017 ».

Tableau n° 21 : Évolution des charges de personnel

<i>En euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	VAM
Charges de personnel	13 629 919	14 352 076	14 580 203	14 282 531	14 348 824	1,3%
Charges courantes	22 239 605	23 285 883	23 758 735	24 220 780	22 578 915	0,4%
Produits de gestion	24 669 529	25 213 309	25 771 779	25 703 389	25 517 258	0,8%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	61,3%	61,6%	61,4%	59,0%	63,5%	/
<i>Charges de personnel / produits de gestion</i>	55%	57%	57%	56%	56%	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En revanche, contrairement aux effectifs, la masse salariale (14,35 M€ en 2016) ne s'est pas contractée et a même continué de croître légèrement avec une variation annuelle moyenne de 1,3 % entre 2012 et 2016 (soit 700 000 € en valeur absolue). Son poids au sein des charges courantes s'est ainsi accru (de 61,3 % en 2012 à 63,5 % en 2016), les charges de personnel augmentant alors que les autres composantes des charges courantes régressaient.

Tableau n° 22 : Dépenses de personnel par habitant (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Saint-Pierre-des-Corps	863	917	929	910	905
Strate	625	636	662	664	659

Source : fiches AEFF

Certaines hausses relèvent pour partie de choix de la collectivité. Ainsi, la rémunération principale a crû de 215 000 € entre 2012 et 2016, en raison notamment du glissement vieillesse technicité (GVT) positif (cf. notamment l'impact financier des avancements). D'autres augmentations lui échappent en totalité ou en partie. Ainsi, celle des cotisations et des charges sociales s'est élevée à 691 000€ sur la période. Par ailleurs, à la suite des contrôles menés par l'URSSAF, Saint-Pierre-des-Corps a dû s'acquitter en 2013 et 2016 de rappels d'un montant total de 233 000 €.

Globalement, les dépenses de personnel de la ville sont supérieures à celles des communes de la strate de près de 37 % (905 € par habitant contre 659 € en 2016), cet écart étant constant de 2012 à 2016. Selon Saint-Pierre-des-Corps, ce haut niveau de charges et des effectifs résulterait en premier lieu de l'importance des services à la population directement gérés par elle (centre municipal de santé, petite enfance, CCAS et restauration scolaire). En second lieu, le poids de la masse salariale s'expliquerait par des rémunérations plus fortes servies aux agents en raison de leur âge et ancienneté moyens relativement élevés, et par des primes et avantages sensiblement supérieurs à ceux d'autres collectivités (cf. primes de vacances et de fin d'année, allocations de départ à la retraite, congés d'ancienneté, etc.). En outre, la commune ne bénéficie à l'heure actuelle d'aucune dynamique de mutualisation de services avec l'EPCI, quoiqu'elle se soit inscrite dans plusieurs projets lors de l'élaboration du rapport de mutualisation des services composé en 2015 par Tours Plus.

3.3 Un régime de temps de travail favorable non formalisé

3.3.1 L'organisation du temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale fixe la norme à 35 heures hebdomadaires pour un plein temps, soit 151 heures mensuelles ou 1 607 heures annuelles. Les collectivités ne peuvent, sauf validation de droits acquis préexistants en application d'une délibération expresse de l'assemblée délibérante, décider d'une durée inférieure. Une circulaire ministérielle en date du 31 mars 2017 et relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique est venue récemment rappeler ces principes.

Le nombre de jours de congés de base, fixé par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, s'élève à 25 jours. Sur cette base, la collectivité peut ajouter des congés supplémentaires permanents sous diverses appellations et de manière générale ou sectorielle, sous réserve de respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures.

Au regard des textes ayant institué la réduction du temps de travail au sein de la collectivité, le régime applicable est incertain. Il semble que la commune ait souhaité bénéficier du nouveau régime de 35 heures tout en conservant le nombre de jours de congés antérieur, générant de fait une durée de travail effectif inférieure à 1 600 heures (lors de la parution du décret précité).

Un protocole d'accord du 31 janvier 2001 sur les 35 heures, signé entre l'ordonnateur et des syndicats, suggère que la commune aurait entendu déroger aux 35 heures, en décidant maintenir les avantages acquis sans préciser explicitement lesquels, hormis la rémunération, et sous-entendant que la durée de travail serait en deçà des 35 heures. Il semblerait, au regard du protocole (non approuvé par une délibération), que la collectivité ait ainsi souhaité, de façon relativement implicite, déroger au temps de travail légal, sans qu'il soit possible de déterminer si ce régime, fixé antérieurement à 2001 et plus favorable, ait été ou non délibéré par le conseil municipal. Il peut à ce sujet être rappelé que la quotité annuelle de travail fixée par le décret n° 2001-623 constitue à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail¹⁸. Par ailleurs, s'agissant de la possibilité de maintien des droits acquis, telle que définie par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé dans un arrêt du 28 mai 2004 (*Ville de Tours*) que la « *seule circonstance que lesdits agents bénéficient de jours de congés excédant le contingent légal ne saurait suffire à faire regarder la collectivité ou l'établissement public concerné comme ayant créé un régime de travail particulier susceptible d'être maintenu en application, en vertu des dispositions de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, dès lors qu'un tel régime doit s'entendre, non comme d'un simple avantage particulier accordé à certains agents, mais uniquement comme d'un ensemble de règles destinées à mettre en œuvre un dispositif complet d'aménagement et de réduction du temps de travail* » .

En outre, les seules délibérations de Saint-Pierre-des-Corps ayant trait à la réduction du temps de travail, abrogées en 2006 sur injonction du juge administratif, avaient pour unique objectif d'anticiper d'un an le passage aux 35 heures mais n'évoquent ni les modalités pratiques d'application de ces 35 heures au sein de la collectivité ni n'approuvent le protocole d'accord précité

¹⁸ Voir Cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2004, *Département des Hauts-de-Seine*.

pas plus que le caractère dérogatoire de la réduction du temps de travail dans la commune en raison de la reprise d'avantages antérieurement consentis. Enfin, l'abrogation de ces délibérations n'a pas conduit la collectivité à délibérer de nouveau pour déterminer le régime applicable.

Par ailleurs, outre la fixation de la durée de travail de la semaine, le temps de travail s'apprécie aussi au regard des congés dont bénéficient les agents. À cet égard, le régime en vigueur est beaucoup plus généreux que le droit commun. En effet, tout agent communal a disposé en 2016 non seulement des 27 jours de congés annuels, mais d'un jour supplémentaire par tranche de cinq ans d'ancienneté¹⁹, du jour de la fête des mères et de 2,5 jours de ponts. En outre, les jours fériés correspondant à un jour de repos ont été récupérés (soit une journée en 2016) et le personnel féminin a eu droit à une journée de congé supplémentaire lors de la journée de la Femme. Enfin, la journée de solidarité, qui fait pourtant l'objet d'une cotisation supplémentaire, n'est pas déduite des jours de congés. Aucune délibération n'a été produite pour justifier ces jours de congé exceptionnels.

Aussi, la régularité juridique du régime de la réduction du temps de travail au sein de la commune semble incertaine.

Tableau n° 23 : Estimation de l'impact en ETP et en euros de la durée du travail inférieure à la norme

Données 2016	
Nombre d'agents en ETP (effectifs permanents)	300,9
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35
Jours ouvrés annuels théorique (365 jours - 104 WE - 8 jours fériés)	253
Jours de congés annuels maximum accordés par la collectivité	27
Ponts, fêtes des mères	3,5
Jours en fonction de l'ancienneté (1 jour par tranche de 5 ans) avec ancienneté de 18 ans	3,6
Journée de solidarité	1
Récupération du dimanche 25 décembre 2016	1
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	216,9
Conversion hebdomadaire (en heures)	1 518,3
Durée légale du travail en heures	1 607
Différence maximum (heures par agent)	88,7
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures)	26 689,83
En ETP théorique (si durée du travail de 1607 h/an)	17
Coût d'un ETP	47 616
Coût total maximum	809 472 €

Source : données de la commune (année 2016) et calcul CRC (y compris journée de solidarité, dimanche 25 décembre et sauf jours de fractionnement)

Compte tenu du nombre de jours de congé, les agents travaillent en moyenne 1 518 heures par an (cf. tableau) soit près de 90 heures de moins que la durée légale (l'équivalent de deux semaines et demi de travail)²⁰. Ce régime de travail obère la capacité

¹⁹ L'ancienneté moyenne au sein de la collectivité est de 18 ans.

²⁰ Estimation effectuée pour l'année 2016 pour un agent à temps plein ayant une ancienneté de 18 ans (ancienneté moyenne de la commune).

d'action de la commune puisqu'il soustrait l'équivalent de 17 ETP, dont elle pourrait avoir besoin en cette période de restriction budgétaire.

Recommandation n° 5 : Mettre le régime du temps de travail et des congés en conformité avec les dispositions légales et réglementaires.

3.3.2 Des autorisations d'absences à régulariser

Les autorisations exceptionnelles d'absence en vigueur à Saint-Pierre-des-Corps (mariage, décès, maladie, garde d'enfant malade, naissance, etc.) ont représenté 383 jours d'absence en 2016, dont la moitié consacrée à la garde d'enfant.

Bien que ces autorisations doivent être décidées par le conseil municipal après avis du comité technique, la collectivité n'a pu produire ces décisions à la chambre régionale des comptes. Toutefois, elle s'est engagée à délibérer sur ce sujet.

3.3.3 Un absentéisme élevé

L'absentéisme représente un coût et engendre des désorganisations, voire des coûts indirects (remplacements). Il regroupe toute absence qui aurait pu être évitée *via* une prévention suffisamment précoce.

Tableau n° 24 : Nombre de jours d'absence en 2013 et 2016 (selon le statut)

	2013			2016		
	Titulaires	Non-titulaires	Total	Titulaires	Non-titulaires	Total
<i>Maladie ordinaire</i>	3 761	1 322	5 083	3 783	600	4 383
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	3 101	0	3 101	3 239	0	3 239
<i>Accidents du travail imputables au service</i>	1 108	154	1 262	971	121	1 092
<i>Accidents du travail imputables au trajet</i>	154	13	167	106	0	106
<i>Maladie professionnelle,</i>	548	79	627	1 224	0	1224
<i>Maternité ou adoption</i>	452	101	553	354	246	600
<i>Paternité ou adoption</i>	66	0	66	0	0	0
<i>Autres raisons, hors motif syndical ou de représentation</i>	0	0	0	360	83	443
CUMUL	9 190	1 669	10 859	10 037	1 050	11 087
<i>Effectif EPT</i>	263,8	43,8	307,8	267,3	33,6	300,9
<i>Nb de jours ouvrés</i>	252	252	252	254	254	254
<i>Taux global d'absentéisme</i>	13,8 %	15,1 %	14 %	14,8%	12,3 %	14,5 %

Sources : Bilans sociaux de la commune 2013 et 2015, synthèse des bilans sociaux 2013 (CNFPT), calcul CRC

Le taux global d'absentéisme²¹ de l'ensemble du personnel s'établit à 14,5 % en 2016, à un niveau plutôt élevé²². Entre 2013 et 2016, l'absentéisme des agents municipaux a augmenté de plus de 5 %, totalisant 11 087 jours en 2016. Cette évolution défavorable, induite par la hausse des absences médicales (maladie professionnelle notamment), proviendrait du vieillissement du personnel, l'âge moyen du personnel étant de 48 ans et dix mois en 2015. En 2016, l'absentéisme de Saint-Pierre-des-Corps est plus élevé que celui des communes de sa strate avec 37 jours par agent titulaire de la commune contre 28,8 jours pour la strate²³. Cet écart est encore plus marqué pour les agents non titulaires avec respectivement 31 jours et 10,6 jours.

Cette évolution de l'absentéisme et notamment des longues maladies a contribué à augmenter le coût de l'assurance du personnel de 8,5 % en quatre ans. Toutefois, le coût des remplacements d'agents (575 000 € en 2016) est en baisse d'un cinquième entre 2014 et 2016.

Si Saint-Pierre-des-Corps n'a pas défini de stratégie pour diminuer l'absentéisme, elle déclare avoir pris des mesures de prévention pour améliorer l'équipement des services afin de faciliter les manutentions. Par ailleurs, la commune porte une attention particulière au document unique sur les risques professionnels (DUERP), afin de prendre les dispositions nécessaires pour prévenir les accidents, les maladies professionnelles et l'usure physique et psychologique. Néanmoins, au vu du niveau élevé d'absentéisme, les préconisations de la circulaire ministérielle du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique pourraient compléter les outils développés par la commune. Celle-ci admet au demeurant que sa politique de prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail est perfectible.

3.4 Le régime indemnitaire et les avantages dont bénéficient les agents

3.4.1 L'impact budgétaire du régime indemnitaire

Tableau n° 25 : Part du régime indemnitaire au sein des rémunérations en 2016

<i>En euros</i>	<i>Fonctionnaire</i>	<i>Non titulaire</i>
Rémunérations annuelles brutes (A)	5 928 919	2 061 008
<i>Dont primes et indemnité (B)</i>	544 550	234 600
<i>Dont autres primes et indemnité (C)</i>	653 400	195 000
<i>Dont NBI (D)</i>	92 792	0
Part primes sur rémunération (B+C+D)/A	21,8 %	20,8 %
Part des primes sur la rémunération brute annuelle (strate) données 2013	18,1 %	12,7 %

Source : comptes de gestion, données Saint-Pierre-des-Corps sur primes, NBI et calcul CRC

²¹ Rapport entre le nombre de jours d'absence ouvrés et l'effectif en ETP, multiplié par le nombre de jours ouvrés pendant la période.

²² Le *Rapport sur les finances publiques locales 2016* de la Cour des comptes (pp. 180-181) a ainsi relevé un taux global d'absentéisme compris entre 10 % et 13 % (médiane à 10,8 %).

²³ Synthèse nationale des bilans sociaux 2013.

En 2016, Saint-Pierre-des-Corps a accordé des primes à hauteur de 1,7 M€ (personnel titulaire et non titulaire). Les agents fonctionnaires ont perçu un montant total de 1 290 742 € dont 544 550 € au titre des avantages collectivement acquis (article 111 de la loi du 26 janvier 1984), 653 400 € au titre des primes et indemnités versées selon le principe de parité avec l'État (article 88) et 92 792 € au titre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Pour les communes de la strate en 2013²⁴, la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires et des agents non titulaires est respectivement de 18,1 % et de 12,7 %. À Saint-Pierre-des-Corps, en 2016, la part des primes dans la rémunération brute annuelle s'établit à 21,8 % pour les fonctionnaires et à 20,8 % pour les non-titulaires.

Par ailleurs, la collectivité n'utilisant pas les comptes dédiés aux primes²⁵, celles-ci sont incluses dans ceux relatifs à la rémunération principale. Outre son irrégularité comptable, cette pratique nuit à la lisibilité et à la transparence des comptes, rendant le pilotage et le contrôle des primes plus complexes. La collectivité s'est engagée à imputer les primes versées aux agents dans le respect de la nomenclature comptable.

3.4.2 Le régime indemnitaire de droit commun

Le régime indemnitaire, qui représente, en 2016, plus de 20 % des rémunérations des agents titulaires et non-titulaires, est prévu par les délibérations des 27 septembre 2004 et 23 janvier 2006. Ces délibérations devront, pour certains aspects, être modifiées pour respecter la réglementation.

Tableau n° 26 : Anomalies relatives aux primes

Prime	Dispositions appliquées par la commune	Dispositions applicables
Indemnité relative à l'emploi d'un deux-roues personnel pour un usage professionnel	Décret n°90-437 du 28 mai 1990	Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 (a abrogé le décret n°90-437)
Prime de service et de rendement	Décret n°72-18 du 5 janvier 1972 modifié	Décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires	Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002	Décret n°2007-1630 du 19 novembre 2007 modifiant le décret n°2002-60
Indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents de la police municipale	Décret n°97-702 du 31 mai 1997	Décret 2006-1397 du 17 novembre 2006 modifiant le décret n°97-702

Source : délibérations des 27 septembre 2004 et 23 janvier 2006

La délibération du 23 janvier 2006 qui déterminait les indemnités d'astreinte et d'intervention devrait également être revue et complétée en veillant, d'une part, à clairement distinguer le régime de chaque filière et les différentes catégories d'astreintes et, d'autre part, à définir les modalités d'organisation de ces astreintes. Les catégories d'agents soumises aux astreintes pourront également être précisées. De fait, des agents relevant du corps des policiers municipaux ou de celui d'agent de médiation, appartenant au service dédié à la surveillance des

²⁴ Cf. Centre national de la fonction publique territoriale et Direction générale des collectivités locales, *Synthèse nationale des rapports sur l'état au 31/12/2013 des collectivités territoriales* (juin 2016).

²⁵ Comptes 64118 (personnel titulaire) et 64138 (personnel non titulaire).

équipements sportifs, assurent des astreintes alors même que la délibération précitée mentionne seulement les fonctions de gardiens d'équipements sportifs.

Les astreintes des agents relevant des cadres d'emplois de la filière technique ont été réformées par le décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 et le décret n° 2003-363 visé par la délibération du 23 janvier 2006 a été abrogé. En outre, cette délibération ne différencie pas les agents de la filière technique de ceux des autres filières. Or, la rémunération et la compensation des astreintes de la filière technique n'était pas régie par les mêmes textes. Par ailleurs, concernant cette filière, le décret n° 2003-363 ne prévoyait pas d'indemnité en cas d'intervention au cours d'une astreinte, contrairement aux dispositions applicables aux autres filières. Or, la délibération précitée prévoit une indemnité d'intervention sans déterminer à quelle filière elle s'applique.

De plus, l'instauration de périodes d'astreintes implique une délibération du conseil municipal (prévue par le décret n° 2001-623), après consultation du comité technique, afin de définir, d'une part, les modalités d'organisation des astreintes (nature de l'astreinte, objet, périodes, horaires, moyens mis à dispositions, modalités d'indemnisation, compensation) et, d'autre part, les emplois concernés. Il apparaît qu'aucune délibération n'a fixé le cadre des astreintes, le protocole d'accord conclu avec les syndicats le 30 juin 1998 sur ce thème ne pouvant s'y substituer.

À la suite des observations de la chambre, le conseil municipal a défini par délibération des 3 avril et 15 mai 2018, d'une part les modalités techniques d'organisation des astreintes (nature de l'astreinte, objet, périodes, horaires, moyens mis à dispositions, modalités d'indemnisation, compensation) et, d'autre part, les emplois concernés dans le cadre de la réglementation en vigueur. Néanmoins, certaines fonctions pouvant faire l'objet d'une astreinte de décision et d'une astreinte de sécurité sont occupées par des agents administratifs ou de la police municipale. Or, selon le décret n° 2015-415 du 14 avril 2015, mentionné par la délibération du 3 avril 2018, ces types d'astreintes ne peuvent s'appliquer qu'aux agents qui appartiennent à des cadres d'emplois de la filière technique. Contrairement à la précédente, cette délibération distingue néanmoins les modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et permanences des agents de la filière technique et des autres filières.

Un échantillon des astreintes versées a par ailleurs été analysé par la chambre. Vingt-et-un et dix-huit agents ont bénéficié d'indemnités d'astreintes respectivement en décembre 2015 et janvier 2016 pour un montant de 3 645 € et 3 128 €. Toutefois, pour neuf de ces agents, la commune n'a pu apporter les plannings permettant d'attester de la réalité de l'astreinte. Elle s'est engagée à combler cette lacune et a indiqué produire des états liquidatifs depuis février 2018.

Enfin, le contrôle effectué par la chambre sur une prime a permis de constater qu'en contradiction avec les textes réglementaires, six agents de catégorie B, dont l'indice brut est supérieur à 380, ont bénéficié, en 2015 et 2016, de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) sans que la délibération du 27 septembre 2004 ne fasse état de la dérogation exigée par l'arrêté n° 2002-61 du 14 janvier 2002. De surcroît, plusieurs agents percevaient cette prime sans qu'aucun arrêté individuel n'ait été pris dans ce sens. Le montant annuel de cette prime irrégulière a été d'environ 13 641 € ces deux années. La commune a récemment pris des arrêtés individuels pour les agents qui n'en disposaient pas. Cependant, ces arrêtés sont contraires au principe de non-rétroactivité des actes administratifs et incohérents avec les primes réellement versées, et ne sauraient dès lors avoir pour effet de régulariser cette pratique.

La collectivité a décidé de mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au cours du second semestre 2018. Le conseil municipal devrait délibérer sur ce nouveau régime indemnitaire le 26 septembre 2018, après l'avis favorable du comité technique du 2 juillet 2018. En tout état de cause, l'adoption du RIFSEEP doit être l'occasion pour la commune de rénover son régime indemnitaire aux fondements juridiques parfois obsolètes et de procéder à une revue des indemnités versées à chaque agent.

3.4.3 Les avantages collectivement acquis

Les agents de la commune bénéficient d'avantages dont la date d'institution, antérieure à 1984, n'est pas connue avec précision, et qui consistent en :

- une « prime de vacances » et une « prime de fin d'année ». Ces primes, décrites dans leur principe dans une décision de l'assemblée délibérante du 23 avril 1985²⁶ ont été instituées à une date indéterminée. Les primes de vacances et de fin d'année, égales respectivement « à la moitié de la valeur du SMIC au 1^{er} janvier de l'année en cours », et « à la moitié de la valeur du SMIC au 1^{er} juillet de l'année en cours », sont versées en mai et en novembre. Le montant cumulé des primes de vacances et de fin d'année a été de 681 000 € en 2015 et 665 000 € en 2016 (cf. annexe n° 5 sur les primes). Le montant maximum constaté en 2015 pour un agent était de 832,85 €, tant pour la prime de mai que pour celle de novembre. La collectivité a appliqué, *stricto sensu*, la formule prévue dans la délibération sans tenir compte de la réduction du temps de travail. En effet, le montant de chacune de ces primes est le produit du taux horaire du SMIC (9,61 euros²⁷) et d'une durée mensuelle de travail de 173h33 (soit 40 heures hebdomadaires). Si la commune appliquait le taux horaire au nombre d'heures de travail mensuel légal (151,67 heures) comme prévu dans sa délibération, le montant maximum de la prime par agent aurait été réduit de 104 €, soit 208 € par an pour les deux primes. La commune de Saint-Pierre-des-Corps a confirmé que le maintien du calcul de ces primes sur la base d'une semaine de 40 heures, bien qu'irrégulier, résulte d'un choix politique.
- une allocation de départ en retraite, égale à trois fois le dernier traitement imposable mensuel de l'agent concerné, dont le montant en 2016 a été de 62 000 €.
- une prime d'habillement (149,12 € par agent versée en août) revalorisée en fonction du coût de la vie. Son coût, en 2016, a été de 48 000 €.
- une allocation pour médaille du travail (152 € pour 20 ans, 223 € pour 30 ans et 305 € pour 38 ans) pour un coût total de 4 150 € en 2016.

Ces avantages collectivement acquis constituent une charge non négligeable pour la commune : 779 150 € en 2016, soit un montant annuel par agent de 2 589 €. Toutefois si elle estimait son poids trop important, elle pourrait mettre fin à ce régime dérogatoire (cf. décision du Conseil d'État du 21 mars 2008, n° 287771).

²⁶Jusqu'en 1985, ces primes ont été versées par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales de la commune.

²⁷ Cf. Journal officiel n°297 du 24/12/2014 : 9,61 euros par heure, soit 1 457,55 euros pour 151,67 heures.

3.4.4 Les avantages en nature et autres moyens mis à disposition des agents

- Logements

Jusqu'en 2012, un logement pouvait être attribué pour utilité de service (redevance selon la valeur locative cadastrale) ou nécessité absolue de service (concedé à titre gratuit). Depuis 2012, les attributions de logements doivent respecter les règles du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) modifiées par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. Ce nouveau cadre est plus restrictif sur les conditions de bénéfice d'une concession de logement pour nécessité absolue de service et celles régissant les conventions d'occupation précaire (anciennement utilité de service). Il supprime par ailleurs la gratuité des avantages accessoires (fluides). En l'absence de changement dans la situation ayant justifié leur attribution, les agents bénéficiant d'une concession de logement avant l'entrée en vigueur du décret précité pouvaient en conserver le bénéfice jusqu'au 1^{er} mai 2016, ces concessions demeurant alors régies par le régime antérieur.

La procédure d'attribution d'un logement est conditionnée, d'une part, par une délibération de l'assemblée délibérante qui fixe la liste des emplois concernés et, d'autre part, par des décisions individuelles d'attribution. L'arrêté nominatif doit indiquer la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à disposition, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement, ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession (art. R. 2124-66 du CG3P).

Plusieurs agents municipaux ont eu la jouissance de logements qui peuvent être regroupés en trois catégories :

➤ Logement du directeur général des services (DGS)

Par délibération du 26 mai 2008, la collectivité a accordé par bail un logement au DGS. Celui-ci règle les charges relatives aux fluides et aux ordures ménagères. Toutefois, plusieurs éléments conduisent à considérer qu'au lieu de la forme contractuelle inadaptée à la situation, un arrêté de concession pour utilité de service aurait dû être pris par l'autorité municipale :

- le loyer versé (151,20 euros mensuel au moment de la signature du bail puis 245,80 euros à partir de 2009) est faible ;
- la délibération du 26 mai 2008 affirme que cette maison est considérée comme « *utile au service* » du DGS ;
- cet avantage en nature est déclaré à l'administration fiscale par l'occupant.

Enfin, depuis la signature du bail en 2008, le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 codifié au sein du CG3P a modifié la réglementation sur les logements de fonction. Aussi, le bail du DGS qui pouvait être qualifié de concession pour utilité de service aurait dû être résilié selon les conditions contractuelles avant le 1^{er} mai 2016.

Par ailleurs, le DGS occupant un emploi fonctionnel, la collectivité pourrait octroyer à cet agent une concession pour nécessité absolue de service (avec délibération et arrêté correspondants) en vertu des dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990. Toutefois, ce choix ne serait pas neutre sur les primes pouvant être versées au DGS. En effet, ce régime est incompatible avec l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, et le plafond maximal annuel autorisé dans le cadre du RIFSEEP serait minoré. Pour faire suite aux observations de la chambre et consciente de cette situation, la collectivité va prochainement

délibérer à propos du logement occupé par le DGS afin de se conformer à la réglementation, lors de l'examen du RIFSEEP

➤ Logements de gardiens d'équipements sportifs

Des délibérations de 1998, 2005 et 2013 ont fixé la liste des emplois (gardiens d'équipement sportif) dont les titulaires bénéficient d'une concession de logement pour nécessité absolue de service et ont défini, le cas échéant, les avantages accessoires liés à l'usage du logement. De mai 2013 à décembre 2015, deux logements visés dans la délibération de 2013 ont été occupés sans qu'aucun arrêté d'attribution n'ait été pris par le maire. Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2016, les deux arrêtés en vigueur portant concession pour nécessité absolue de service sont conformes aux exigences posées par le décret précité.

➤ Logements loués à du personnel communal

Trois logements sont loués à des agents de la commune sur le fondement de deux conventions d'occupation du domaine public et d'un bail. Ils figurent comme avantage en nature sur leurs bulletins de paie. Quoique deux des logements appartiennent sans conteste au domaine public de la commune, les termes des contrats sont ambigus, oscillant entre stipulation du droit privé et du droit administratif. Par ailleurs, selon le site public *meilleursagents.com*, le prix moyen de location au m² à Saint-Pierre-des-Corps est de 8,3 € (dans une fourchette de 6,2 € à 9,9 €). Si la collectivité appliquait les prix du marché, le loyer des trois logements devrait être majoré au minimum de 185 %²⁸ pour le logement avenue de Lénine et de 258 % pour les deux autres. Ainsi, les loyers consentis pour ces logements semblent sous-évalués même en tenant compte de la vétusté déclarée par la commune et de la précarité du contrat. Dans les faits, celle-ci est relative, le contrat le plus ancien ayant été conclu il y a 26 ans et le plus récent il y a huit ans.

• Véhicules de service et de fonction

Le cadre légal des conditions d'usage des véhicules mis à la disposition des agents des collectivités locales, en l'absence d'une réglementation spécifique, relève de la réglementation prévue pour les véhicules de l'État telle qu'exposée, en dernier lieu, dans les circulaires du ministère du travail du 5 mai 1997 et du Premier Ministre du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire.

Le parc de véhicules de la commune (environ 60 véhicules) est globalement ancien. Son utilisation est organisée pour certains services sous forme de *pools*, nécessitant une réservation des véhicules. En l'absence d'application de son projet de règlement intérieur, Saint-Pierre-des-Corps n'a pas formalisé les modalités et règles d'utilisation de ses véhicules (pas d'autorisation individuelle ni de carnet de bord). Seule la mise en place depuis 2013 de cartes nominatives de délivrance de carburant, dont le lieu, la fréquence et la quantité sont paramétrés, est susceptible pour la collectivité d'assurer un contrôle, néanmoins non documenté, de l'utilisation de ses véhicules.

Outre les agents du service de la voirie dans le cadre de leurs astreintes, trois agents, ne résidant pas à Saint-Pierre-des-Corps, disposent de véhicules de service pouvant être remisés à domicile. Selon la commune, cet avantage, négocié lors de l'embauche des agents concernés, serait justifié par des impératifs professionnels et la multiplicité des déplacements, l'utilisation

²⁸Quotient de l'estimation au prix du marché la plus basse (470 €) et du loyer actuel (171 €) multiplié par 100.

étant réservée à un usage strictement professionnel. Aucune autorisation expresse pour remiser ces véhicules de service à domicile et pour préciser les règles d'usage (notamment périmètre de circulation, horaires et jours d'utilisation) n'ayant jamais été délivrée par la collectivité, bien que prévue dans la circulaire du 5 mai 1997, il pourrait être estimé qu'il s'agit de véhicules de fonction. Or, l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 ne prévoit le bénéfice de voitures de fonction que pour les agents occupant un emploi fonctionnel. De plus, un tel véhicule pouvant dans les faits être utilisé à des fins personnelles, il constitue un avantage en nature devant être déclaré à l'administration fiscale.

À la suite du contrôle de la chambre, la collectivité a corrigé cette situation. En effet, par délibération du 21 février 2018, elle a autorisé le remisage à domicile des véhicules de service utilisés par trois agents municipaux. De surcroît, une autorisation de remisage a été signée par le maire et chacun de ces agents, précisant la nature du véhicule mis à disposition pour les besoins du service et les conditions d'utilisation à respecter. Cette autorisation est cependant permanente, alors que la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 visée par la délibération prévoit la délivrance d'une autorisation pour une durée d'un an renouvelable. Pour autant, selon les données transmises par la commune dans sa réponse, la chambre constate néanmoins qu'un des véhicules en question est utilisé quotidiennement à plus de 70 % du temps pour des trajets entre le domicile et le lieu de travail (50 km sur 70 km parcourus en moyenne par jour).

<p>Recommandation n° 6 : Refondre le régime indemnitaire afin d'en garantir la légalité, tout en intégrant, dès à présent, les dispositions du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents (RIFSEEP).</p>

4 LA GESTION DU CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ

4.1 Présentation générale

Selon la Direction générale de l'offre de soins, en 2014, le territoire français regroupait 1 750 centres de santé. Ceux-ci sont marqués, d'une part, par une diversité d'activités, étant pour près de 30 % d'entre eux des centres infirmiers et, dans une même proportion, des centres dentaires (les autres étant des centres pluri professionnels et des centres médicaux) et, d'autre part, par une variété de gestionnaires : structures associatives, mutuelles, établissements de santé et collectivités territoriales.

L'objet et les principales règles juridiques de ces centres de santé sont cependant communs, définis notamment à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique et L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale.

Les centres de santé sont des structures sanitaires de proximité dispensant principalement des soins de premier recours. Ils assurent des activités de soins sans hébergement et participent à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la

santé et à des actions sociales. Ils font bénéficier leurs usagers de la dispense d'avance de frais. Leur financement est essentiellement assuré par l'assurance maladie selon les modalités précisées dans le cadre d'accords nationaux dont les derniers datent de 2003 et 2015.

De création ancienne, le centre municipal de santé Pierre Rouquès (CMS) permet d'offrir un accès aux soins à tous les habitants, notamment à ceux en grande précarité, sans avance de frais.

Ce centre, directement géré par la ville, regroupe un centre de santé infirmier et un centre municipal de médecine du sport. À la suite du recrutement d'un médecin en août 2017, il est devenu centre de santé polyvalent (CSP) fin 2017.

Facilement accessible, le CMS a récemment connu des réaménagements, financés par la commune pour améliorer l'accueil du public et l'installation d'un médecin généraliste. Les plages d'ouverture du CMS sont très larges, puisque les soins infirmiers sont assurés de 8 heures à 18 heures (hors pause méridienne) du lundi au samedi²⁹; ceux effectués à domicile sont quant à eux dispensés tous les jours de 8h à 12h et de 14h à 20h. Depuis le second semestre 2017, un médecin généraliste assure des consultations sur rendez-vous du lundi au vendredi. Des consultations sans rendez-vous ont néanmoins été maintenues le samedi matin.

Les locaux du CMS accueillent des permanences de nombreux acteurs sanitaires et sociaux d'Indre-et-Loire (notamment le planning familial) et sont mis à disposition des organismes de médecine du travail à titre gratuit ainsi qu'à un psychologue à titre onéreux. Le centre se place ainsi dans une dynamique de coordination et de continuité des soins mais également de coopération avec différents acteurs sanitaires et sociaux de son bassin de vie.

L'analyse menée par la chambre a permis de s'assurer que l'activité du centre médical de santé apporte bien une réponse de la commune à un besoin local et est fréquenté par ses habitants. Par ailleurs, elle a permis de constater le coût raisonnable de ce service, marqué par une diminution de ses dépenses et leur adaptation à des problématiques de son territoire.

4.2 L'organisation et le fonctionnement du CMS

4.2.1 Le cadre et les outils réglementaires

Le centre municipal de santé est tenu de se doter de différents documents du fait d'obligations législatives et des accords conclus avec l'assurance maladie.

Conformément aux obligations posées par le code de la santé publique en son article L. 6323-1, le CMS s'est doté d'un règlement intérieur, mis à jour en 2014, dont les dispositions respectent les exigences réglementaires et précisent l'organisation de la structure.

Par ailleurs, deux projets de santé (2011 et 2016) ont été établis conformément aux dispositions de l'arrêté du 30 juillet 2010 relatif au projet de santé et au règlement intérieur des centres de santé et selon le modèle du regroupement national des organisations gestionnaires de centres de santé. Le CMS adhère, depuis décembre 2015, à l'accord national des centres de

²⁹Le samedi, le CMS ferme à 17h00.

santé avec la caisse primaire d'assurance maladie. Il intègre l'option sur la coordination des soins dont les priorités sont notamment d'améliorer l'accès et la qualité des soins par une prise en charge coordonnée, de valoriser la qualité et l'efficacité des pratiques médicales et de moderniser et améliorer les échanges et la vie conventionnelle. Aussi, et afin de répondre aux engagements de cet accord et notamment la mise en place d'une démarche qualité, un travail a été mené à partir de 2016 pour élaborer un nouveau projet de santé, transmis à l'ARS en septembre 2016. Compte tenu du passage en centre polyvalent de santé dès 2018 à la suite du recrutement d'un médecin territorial en 2017, un nouveau projet a été élaboré.

En outre, le CMS a produit le rapport annuel à adresser à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) tous les ans, conformément aux accords nationaux sur les centres de santé. Si ces rapports respectent la structure définie par les accords, le rapport réalisé en 2013 est une simple copie du rapport de 2012 (mêmes données relatives aux usagers du centre, à son activité et au personnel).

4.2.2 Les effectifs

Tableau n° 27 : Part du personnel soignant sur l'effectif total du CMS³⁰

<i>En ETP</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Moyenne</i>
Personnel soignant ³¹	12,06	12,23	11,72	11,86	11,11	11,8
Autre personnel (administratif, hors services généraux de la commune)	2,57	2,56	2,57	2,54	3,53	2,75
Total	15,63	15,79	15,29	15,4	14,64	15,35
Part personnel administratif/ personnel soignant (%)	21,3 %	20,9 %	21,9 %	21,4 %	31,8 %	23,3 %

Source : commune

De 2012 à 2016, le centre a employé, en moyenne, 15,4 équivalents temps plein (ETP), personnels titulaires, non titulaires et vacataires. Si jusqu'en 2015, le CMS devait faire appel à du personnel infirmier intérimaire pour pallier les remplacements ponctuels et aux rompus de temps partiel pour un coût annuel moyen de 108 000 €, deux recrutements en 2015 et 2016 ont permis de limiter cette solution coûteuse. Avec des professionnels de santé représentant en moyenne 78 % du total des agents de la structure, le ratio entre personnel administratif (hors services généraux de la commune) et personnel soignant (0,23) du CMS est conforme aux préconisations formulées par l'Inspection générale des affaires sociales en 2013³².

En raison de la faible densité de la commune en médecins généralistes, le conseil municipal a décidé du recrutement d'un médecin, par délibération du 23 décembre 2016, et a procédé aux publications d'offre d'emploi afférentes. Depuis août 2017, un médecin fonctionnaire territorial, recruté par voie de mutation, effectue des consultations en remplacement du système de vacations en place jusqu'alors. Alors que des spécialistes

³⁰ Personnel titulaire, non titulaire et vacataire.

³¹ Personnel médical et paramédical (infirmière, diététicienne).

³² Inspection générale des affaires sociales, *Les centres de santé : santé économique et place dans l'offre de soins de demain*, juillet 2013. L'objectif indiqué est de limiter le ratio personnel administratif sur personnel soignant à moins de 1.

(gynécologue et dermatologue) interviennent au CMS par vacations de demi-journées, le recours à des médecins généralistes vacataires est désormais réduit aux consultations sans rendez-vous du samedi matin. Le coût budgétaire du traitement du médecin dans les finances de la commune devrait être atténué par les recettes tirées de son activité.

4.2.3 Le système d'information

Jusqu'en 2017, l'utilisation du logiciel Télévitale permettait notamment d'élaborer et transmettre les feuilles de soins, de facturer les actes et d'en suivre le règlement. Cependant, ses failles dans le respect de la confidentialité du dossier médical et ses incohérences dans les remontées des données d'activité ont conduit la commune à rechercher un outil informatique plus performant. L'acquisition, en juillet 2018, d'un outil labélisé par l'agence française de la santé numérique (ASIP), conforme aux exigences d'un centre de santé polyvalent, devrait permettre de remédier à cette situation.

4.3 L'activité du CMS

4.3.1 Un environnement communal défavorable

Eu égard à la démographie médicale et à la situation socio-économique de la population de Saint-Pierre-des-Corps, le CMS couvre effectivement et *a priori* un besoin local en offre de soins.

De fait, la population médicale de la commune est faible. Selon les données présentées au projet de santé 2016 du CMS, la densité de médecins généralistes du bassin de vie de Tours (107,88 pour 100 000 habitants) est bien supérieure à celle de Saint-Pierre-des-Corps (63 pour 100 000 habitants³³). Par ailleurs, l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL)³⁴ de la ville (3,7) est inférieur tant au niveau de l'indicateur national (4,1) qu'à celui des communes composant la métropole de Tours (4,3).

De plus, la population de Saint-Pierre-des-Corps a un profil socio-économique majoritairement défavorisé (plusieurs établissements scolaires classés en zone d'éducation prioritaire, quartiers bénéficiant du contrat urbain de cohésion sociale). À titre d'illustration, la médiane du revenu disponible est inférieure à celle du département et le taux de chômage de la commune lui est bien supérieur (19,5 % contre 12,6 % en 2014).

³³ Rapport du nombre de médecins de la commune (10) et de la population de la commune (15 849) multiplié par 100 000.

³⁴ L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) a été développé par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) pour mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours à un échelon géographique fin. Il vise à améliorer les indicateurs usuels d'accessibilité aux soins (distance d'accès au plus proche, densité par bassin de vie ou département...).

4.3.2 Les missions et actions du centre de santé

Conformément à sa vocation, les soins de premiers recours sont prépondérants au sein du centre de santé. Ainsi, les soins infirmiers représentent plus de neuf actes sur dix et sont prodigués aussi bien au centre qu'à domicile. De 2012 à 2016, les actes de médecine générale (1 174 actes en 2016) sont moins nombreux mais, compte tenu du recrutement à temps plein d'un médecin fonctionnaire territorial, cette activité devrait croître à compter de 2017.

Outre les soins de premiers recours, les patients peuvent bénéficier de consultations médicales spécialisées délivrées par des médecins vacataires en gynécologie (1 071 en 2016), dermatologie et médecine du sport (475 sportifs inscrits dans une association sportive de la commune ont été examinés en 2016).

Le centre municipal de santé propose également des activités de prévention et de santé publique individuelles et collectives (dépistages, vaccination, lutte contre le diabète et l'obésité) mobilisant personnel titulaire, médecins vacataires et autres professionnels (diététicien, sophrologue et éducateurs sportifs).

4.3.3 La fréquentation et la typologie des patients

Les données d'activité produites à la chambre régionale des comptes par requête du logiciel Télévitale n'étaient pas toujours cohérentes entre elles, sans que la commune puisse en expliciter la cause. Néanmoins, une tendance a pu être identifiée.

Tableau n° 28 : Nombre de patients distincts selon l'origine du patient

	2012	2013	2014	2015	2016	VAM
Habitants SPDC	1966	2042	1903	1975	1924	-0,5 %
Habitant hors SPDC	646	666	634	634	608	-1,5 %
Total	2612	2708	2537	2609	2532	-0,8 %
<i>Part patient SPDC/Population</i>	12,5 %	13 %	12,1 %	12,6 %	12,1 %	
<i>% patients SPDC sur total patients</i>	75,3 %	75,4 %	75 %	75,7 %	76 %	

Source : commune et Insee

Le centre municipal de santé a reçu en moyenne 2 600 patients par an entre 2012 et 2016, dont 20 % à 25 % seraient extérieurs à la commune³⁵. Alors qu'en théorie les soins à domicile sont circonscrits au territoire de la collectivité, environ 20 % des 705 patients vus à domicile en 2016 n'étaient pas corpopétrussiens. Toutefois, la collectivité estime qu'une part de ces patients réside effectivement à Saint-Pierre-des-Corps sans avoir signalé la modification de leur adresse à la CPAM.

Les données sur la répartition géographique des patients confirment ainsi la vocation de service public de proximité du centre. Si le nombre de patients extérieurs à la commune qui fréquente le CMS n'est pas particulièrement élevé, il pourrait évoluer avec la transformation du

³⁵ Venant pour 97 % d'Indre-et-Loire.

CMS en centre polyvalent. Dans cette perspective, Saint-Pierre-des-Corps pourrait s'interroger sur la possibilité de demander aux principales communes émettrices de participer aux frais de fonctionnement du CMS par convention.

Tableau n° 29 : Patients du CMS bénéficiaires de CMU/CMU-C/AME

		2012	2013	2014	2015	2016
(a)	CMU et CMU-C	225	268	264	281	269
(b)	AME	11	14	17	14	13
(c)	Régime SS	2 121	2 166	1 996	2 015	2 050
d=a+b+c	Total	2 357	2 448	2 277	2 310	2 332
$\frac{(a + b)}{d}$	<i>Part CMU/CMU-C/AME</i>	10 %	11,5 %	12,3 %	12,8 %	12,1 %

Source : commune

Parallèlement, la vocation sociale du centre de santé ressort clairement de la typologie des patients reçus. Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide médicale de l'État (AME), dont la proportion au sein de la population d'Indre-et-Loire était comprise en 2016 entre 5 % et 6,4 %, représentent 12 % des patients reçus au CMS ce qui représente 269 personnes en 2016.

Tableau n° 30 : Fréquentation du CMS selon l'âge

	2012	2013	2014	2015	2016
Nb de personnes fréquentant le CMS pour des soins infirmiers (sur place et à domicile)	2 360	2451	2279	2310	2335
dont - 18 ans	201	218	186	208	240
dont + 75 ans	639	623	651	584	586

Source : rapport d'activité 2016 du CMS

Par ailleurs, de 2012 à 2016, la part des patients de 75 ans et plus a toujours été supérieure à 25 % alors même que les habitants de cette tranche d'âge ne représentaient selon l'Insee que 10 % de la population en 2014. Outre leur niveau de morbidité plus élevé, ces patients font également partie des personnes les plus fragiles (pensions réduites et isolement social).

4.3.4 L'évolution et le suivi de l'activité

- Le suivi de l'activité

Un bilan d'activité est élaboré chaque année et présenté à la commission santé du conseil municipal. Il présente les principales données du fonctionnement de la structure et de ses activités. Son analyse a pu conduire la commune à adapter le service (réduction des plages horaires par exemple).

Le suivi est également effectué par la responsable du centre au moyen de tableaux de bords relatifs au nombre d'actes infirmiers, au nombre de consultations médicales, aux vacations effectuées dans le cadre de projets de prévention et aux dépenses du CMS.

Afin de garantir l'efficacité de son activité, la commune a par ailleurs mis en place des procédures pour réduire le nombre de rendez-vous manqués et éviter les cas de fraudes.

- Les activités de soins

Tableau n° 31 : Évolution de l'activité (en nombre d'actes)

	2012	2013	2014	2015	2016
Médecine	2 003	1 951	2 049	2 159	2 349
-dont médecine générale	948	848	775	1046	1174
-dont gynécologie	925	984	1151	948	1071
-dont dermatologie	130	119	123	165	104
Infirmierie	53 802	57 748	60 987	65 680	64 989
Total	55 805	59 699	63 036	67 839	67 338

Source : commune

Avec 96 % de soins infirmiers, le CMS a réalisé plus de 67 000 actes en 2016, soit une évolution moyenne annuelle de + 5 % depuis 2012.

Tableau n° 32 : Recettes directes liées à l'activité de soins

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	VAM
Caisses de sécurité sociale	331 968	328 022	350 681	363 636	338 074	0,5%
Organismes complémentaires	34 524	37 462	39 011	36 111	31 157	-2,5%
Patients	9 026	9 312	8 709	7 375	9 576	1,5%
Total	375 518	374 796	398 402	407 121	378 807	0,2%

Source : commune

Les recettes directes liées aux soins (remboursements des caisses de sécurité sociale, des organismes complémentaires et des patients) s'établissent en moyenne à 387 000 € pendant la période. Néanmoins, les recettes ont diminué en 2016 (379 000 €), sans qu'aucune explication n'ait pu être fournie par la commune³⁶. Par ailleurs, la recette par acte a régressé de 16 % depuis 2012 (5,63 € en 2016 contre 6,73 € en 2012). Il est probable que la cotation des actes infirmiers soit plus exhaustive (augmentation du nombre d'actes cotés, dont le mécanisme de financement est dégressif), notamment en raison des formations suivies par les infirmières sur la nomenclature générale des actes professionnels.

- Les activités de prévention et de promotion de santé publique

Les principales actions de prévention et de santé publique conduites par le CMS sont centrées sur le diabète, l'obésité, les personnes âgées et les plus jeunes.

Le programme le plus développé concerne la lutte contre le surpoids, l'obésité et le diabète de type 2 et est décliné en plusieurs volets : dépistage de la population et des agents municipaux, actions de lutte contre l'obésité et éducation thérapeutique du patient diabétique.

³⁶ La commune a indiqué à la chambre que cette diminution pouvait être liée à une prise en charge d'actes qui étaient précédemment réalisés par les infirmières du centre via l'hospitalisation à domicile.

Entre 2013 et 2016, en moyenne 176 personnes ont été sensibilisées chaque année, pour un coût de 366 € par participant au programme. Celui-ci, financé au deux-tiers par la commune a également bénéficié du soutien financier de l'ARS, du Centre National de Développement par le Sport, du Contrat Urbain de Cohésion Sociale et du Fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaire.

Par ailleurs, la ville a développé des programmes spécifiques auprès des plus jeunes (lutte contre le surpoids et promotion du sport) et des plus âgés (diététique, activité physique et stimulation de la mémoire), en mobilisant autant que possible divers intervenants (éducateurs sportifs et diététicienne) et des subventions externes (programme de réussite éducative et CARSAT). À cela s'ajoute une action plus classique de vaccination antigrippale de la population (plus de 580 habitants vaccinés tous les ans) et, jusqu'en 2015, un appui à la médecine professionnelle auprès du personnel communal.

- Les relations avec les autres acteurs de santé

Le CMS a noué des partenariats avec des organismes qui fournissent des prestations complémentaires aux siennes (laboratoires d'analyse médicale, maison départementale des adolescents, planning familial et association de prise en charge des patients atteints d'un cancer) ou similaires (services de soins infirmiers à domicile et d'hospitalisation à domicile) par le biais de conventions.

D'autres coopérations sont plus informelles. Des « rencontres partenariales » sont organisées plusieurs fois par an par le CMS pour permettre à son personnel d'échanger avec d'autres acteurs de santé. Ainsi, en 2016, des réunions se sont tenues avec une structure d'hospitalisation à domicile, le réseau ONCO 37, la délégation territoriale de l'ARS pour la présentation du PAERPA (parcours de santé des seniors) et un laboratoire d'analyses médicales. Le CMS participe également à plusieurs activités de la fédération régionale des acteurs en promotion de la santé, relatives à la vaccination et à l'éducation thérapeutique.

Enfin, la commune a souhaité engager une dynamique territoriale pour son activité et ses actions de prévention, afin de systématiser une action partenariale des acteurs sur son territoire de santé. Elle avait ainsi entamé en 2015 une réflexion pour aboutir à la signature d'un contrat local de santé (CLS). Le CLS, déclinaison locale du projet régional de santé établi par l'agence régionale de santé (ARS), permet une meilleure adéquation entre les deux niveaux. Cette démarche globale et transversale de santé aurait permis de gagner en efficacité et d'apporter de la cohérence à un projet territorial largement assumé par le centre de santé. Les objectifs d'un CLS sont notamment le renforcement du partenariat local sur les questions de santé et un accès des personnes défavorisées aux soins. Ce contrat doit être issu d'un travail partenarial fondé sur un diagnostic de santé territorial partagé. L'ARS a décliné l'offre de la commune et refusé pour l'heure de conduire le diagnostic, préférant dans un premier temps soutenir des CLS ruraux et développer un CLS de santé mentale au niveau de l'agglomération de Tours.

4.4 La situation financière et comptable du CMS

4.4.1 Le coût et les résultats de la structure

L'analyse des dépenses et recettes a été menée principalement sur la base des documents budgétaires. La collectivité a fourni d'autres données financières, néanmoins celles-ci ne confirmaient pas toujours celles du compte administratif.

Si le service public que constitue le CMS ne peut, dans la typologie actuelle des soins qu'il propose à la population, s'équilibrer par ses seules recettes, il doit, pour être efficient et pérenne, ne pas peser trop fortement sur les finances de la commune.

Avec des dépenses de fonctionnement de près de 713 000 € en 2016, en baisse depuis 2012, et des recettes de plus de 482 000 € la même année (en hausse sur la période), le taux de couverture du service du CMS s'établit à 68 %. Le déséquilibre intrinsèque du service s'est ainsi réduit à environ 230 000 € en 2016 du fait de la diminution de ses charges de personnel qui représentent 95 % des dépenses de fonctionnement. Leur baisse a été permise par une réduction des coûts de recours au personnel infirmier intérimaire, passé de 108 000 € en moyenne entre 2012 et 2015 à 39 000 € en 2016. Enfin, une diminution des rémunérations des médecins vacataires³⁷ (calculée à hauteur de 80 % du montant de la consultation) devrait être constatée à compter de 2017 du fait du recrutement d'un médecin titulaire.

Les recettes du CMS, liées à 84 % à l'activité de soins, reposent majoritairement sur les remboursements de la caisse d'assurance maladie et des mutuelles (396 000 € en 2016) et à la marge sur les participations des patients (8 565 € en 2016). Les subventions perçues au titre des activités de prévention du centre ont représenté quant à elles plus de 16 % des recettes en 2016 (77 000 €).

Le CMS applique la tarification des actes infirmiers selon la nomenclature générale des actes professionnels, à laquelle les infirmières ont été formées en 2015, ce qui a conduit à une cotation plus rigoureuse de leurs actes. Le tiers payant et l'absence d'avance de frais sont également garantis par la contractualisation avec de nombreuses mutuelles.

Enfin, ce n'est qu'à compter de 2017 et de l'institution d'une régie prolongée que la commune a doté le CMS d'outils pour le suivi et la lutte contre les impayés des patients, dont le montant est cependant faible (moins de 400 € par an sur la période). Il peut désormais procéder à des relances lorsque le règlement n'a pas été effectué lors de la consultation.

4.4.2 Le contrôle interne

Le pilotage du CMS est assuré par les organes politiques (maire adjoint à la santé, commission santé et conseil municipal) qui effectuent une analyse des bilans d'activité, et par la structure administrative, la responsable du CMS étant rattachée à la direction de la vie sociale.

Le centre municipal de santé dispose d'une régie de recettes pour l'encaissement des participations des usagers aux soins, des remboursements des mutuelles, des subventions de

³⁷ 25 600 € versés en 2015.

fonctionnement versées par la sécurité sociale et des subventions diverses. Comme pour toutes les régies de la collectivité, le régisseur est le directeur général des services (DGS) de la commune.

L'instruction codificatrice du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités pour s'assurer du bon fonctionnement des régies. L'ordonnateur n'a procédé à aucun des contrôles prescrits par cette instruction. Cette situation est en tout état de cause rendue difficile par le fait que le régisseur est le DGS .

En revanche, la régie de recettes a été contrôlée par le comptable public en 2013, 2015 et 2017 conformément aux règles précitées. Les principales observations formulées ont été régularisées par la suite par la commune :

- à plusieurs reprises, la liste des mandataires n'était pas mise à jour, conduisant lors du dernier contrôle à constater l'existence potentielle d'un comptable de fait (régularisé depuis) ;
- des dépassements du montant de l'encaisse ont conduit à augmenter la fréquence des versements au compte Banque de France du comptable et le plafond d'encaisse maximum a été porté à 50 000 € ;
- la nature des recettes pouvant être encaissées a dû être précisée par arrêté modificatif et une délibération a été prise pour fixer les tarifs applicables ;
- l'absence de comptabilité en partie double (grand livre) ne permet pas de s'assurer que l'ensemble des recettes du CMS est comptabilisé, a fait l'objet d'une émission de titre et est bien recouvré. Cette situation n'a cependant pas été modifiée. Or, au vu du montant des recettes encaissées et en l'absence de système comptable intégré au logiciel de gestion du centre de santé, il est rappelé à la collectivité qu'en application de l'article R.1617-16 du CGCT et de l'instruction codificatrice de 2006 précitée, la régie du CMS doit tenir quotidiennement une comptabilité en partie double.

Enfin, le suivi budgétaire de la structure est réalisé par la responsable du CMS, également mandataire du régisseur, au moyen de tableaux de bord relatifs aux recettes et dépenses et par le suivi des flux financiers sur le compte de dépôts de fonds au Trésor (DFT) de la régie.

En outre, le DGS (régisseur) contrôle le compte DFT de la régie tous les quinze jours à partir de données produites par la responsable du CMS (montant des recettes du compte DFT, relevés de comptes et tableau de suivi des recettes par quinzaine). À la fin du mois, la responsable du centre prépare un document d'ajustement des comptes qui est envoyé au DGS pour avis puis transmis au comptable public.

Or, le régisseur étant aussi le DGS, le contrôle opéré s'apparente davantage à celui des mandataires délégués et de la responsable du CMS qu'à celui de la régie elle-même. L'incompatibilité formelle posée par l'article R. 1617-3 du CGCT entre la fonction de régisseur et celle d'ordonnateur ou d'agent disposant d'une délégation à cet effet a été levée par arrêté communal du 14 mai 2018 mettant fin aux délégations de signature du DGS et de son adjointe. Néanmoins, dans la mesure où est maintenu le cumul de cette fonction de DGS d'une collectivité avec celle de régisseur, toute procédure effective de contrôle de la régie par l'ordonnateur conformément aux obligations réglementaires (article R. 1617-17 du CGCT) paraît encore hypothétique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	57
Annexe n° 2. Analyse des annexes du compte administratif 2016 (budget principal).....	58
Annexe n° 3. Analyse des restes à réaliser en recettes de l'exercice 2016 (en euros)	60
Annexe n° 4. Principales données d'analyse financière	61
Annexe n° 5. Primes versées par la commune	62
Annexe n° 6. Réponse.....	63

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 éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	13/06/2017	Mme Marie-France Beaufiles (ordonnateur en fonction)	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	14/02/2018	Mme Marie-France Beaufiles	
<i>Délibéré de la chambre</i>	18/05/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	05/06/2018	Mme Marie-France Beaufiles	19, 23 juillet et 17 août 2018
<i>Délibéré de la chambre</i>	04/09/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	17/09/2018	Mme Marie-France Beaufiles	12 octobre 2018

Annexe n° 2. Analyse des annexes du compte administratif 2016 (budget principal)

État annexe (maquette)	Référence maquette	Nature de l'insuffisance	Observations
Les informations statistiques, fiscales et financières	I-A	Annexe manquante	Annexe manquante au CA 2012, 2014, 2015 et 2016
Les modalités de vote du budget	I-B	Annexe manquante	Annexe manquante au CA 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016
Éléments du bilan – Présentation croisée par fonction – détail fonctionnement et investissement	IV-A1 et IV-A1.1		Conforme
Éléments du bilan – État de la dette – Détail des crédits de trésorerie	IV - A2-1		Conforme
Éléments du bilan – État de la dette – Répartition par nature de dette	IV - A2-2	Non complété	
Éléments du bilan – État de la dette – Répartition par structure de taux	IV - A2-3	Pas d'annexe	Annexe manquante. Un document de l'ordonnateur classe les emprunts par type de taux sans reprendre la totalité des champs de l'annexe officielle (il ne subsiste que le prêteur, l'encours au 31/12, le % de l'encours sur la dette globale)- D'autres documents non officiels détaillent les intérêts dont les ICNE et l'amortissement de la dette jusqu'à son extinction
Éléments du bilan – État de la dette – Typologie de la répartition de l'encours	IV - A2-4		Conforme
Éléments du bilan – Méthodes utilisées pour les amortissements	IV A3	Pas d'annexe	
Éléments du bilan – équilibre des opérations financières – dépenses et recettes	IV A6-1 IV A6-2		Conforme
Éléments du bilan – état de ventilation des dépenses et recettes à la TVA – sections de fonctionnement et d'investissement	IV A7-2-1 IV A7-2-2		Conforme
Éléments patrimoine – Entrées	IV A10-1	Annexe manquante	La commune a effectué des dépenses d'investissement (400 000 € au débit du compte 21 en opération budgétaires).
Éléments patrimoine – sorties	IV A10-2	Annexe manquante	La commune a enregistré des produits de cession d'un montant supérieur à 590 000€.
Éléments du bilan opérations liées aux cessions	V A10-3	Annexe manquante	La commune a enregistré des produits de cession d'un montant supérieur à 590 000 €.
Variation du patrimoine	IV A 10-4 et A10-5	Annexe manquante	
Élément du bilan – état des travaux en régie	IV A11	Annexe manquante	
Engagements hors bilan	IV-B1.1 IV-B1.2	Annexe manquante	La commune garantit des emprunts souscrits par des bailleurs sociaux.
Engagements hors bilan – liste des concours attribués à des tiers	IV B1-7	Annexe manquante	
État du personnel au 31/12/N	IV-C1.1	Partielle	La maquette de l'annexe n'est pas respectée. La plupart des champs sont repris mais il manque les données en termes d'ETPT.
Listes des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier	IV-C2	Annexe manquante	
Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune	IV-C3.1	Annexe manquante	La commune adhère à cinq organismes de regroupement dont Tours Métropole Val de Loire
Liste des établissements publics créés, des services individualisés dans une budget annexe, de services	IV – C3-2 IV - C3-3 IV - C343	Annexe manquante	La commune possède une régie d'eau

État annexe (maquette)	Référence maquette	Nature de l'insuffisance	Observations
assujettis à la TVA et non érigées en budget annexe			
Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes	IV C3-5	Partielle	Il manque la partie 2 de l'annexe consacrée au détail du budget annexe eau.
Taux de contribution directes	D1	Annexe manquante	

Source : compte administratif 2016

Annexe n° 3. Analyse des restes à réaliser en recettes de l'exercice 2016 (en euros)

Chapitre	Libellé	Titres restant à émettre	Montant justifié	Observations et justificatifs apportés
24	Produit de cession	255 000	305 000	Compromis de vente du 02/12/2016 relatif au bien sis 48 rue de la tonnelle (50 000 €) ; lettre d'acceptation par l'ordonnateur de l'offre d'achat du logement sis 53 rue Paul Vaillant Couturier pour 185 000 €, proposition d'achat du 28/08/2015 pour le logement sis 86 rue Gabriel Péri (70 000 €)
1321	Subvention État	288 309	372 874	Notifications TDIL du 08/11/16 pour la réfection de trottoirs (50 984 €), du 15/10/15 pour des travaux dans le groupe scolaire République – Line Porcher (55 822 €), des travaux au CTM (80 568€) du 28/10/2014 , halte-garderie (90 000 €) du 10 octobre 2013, construction d'un terrain de football en gazon synthétique du 18/12/12 (95 500 €)
1322	Subvention Région	131 500	135 000€	Notification d'attribution d'une subvention pour la halte-garderie du 21/10/2016 (135 000 €)
1322	Subvention Région	13 990	0	Aucune pièce justificative pour cette subvention relative à l'espace public numérique
1323	Subvention Département	10 698	0	La recette relative à un pare ballon pour un terrain rugby n'est justifié que par un courrier du département du 21/04/2017 (montant de la subvention de 7 592 €).
13258	Subvention autres groupement	96 437,65	0	Notification d'une subvention SIEL le 02/02/2016 pour enfouissement des réseaux de 90 617,17 € (versée en 2016)
1328	Autres subvention	238 235	240 000	Subvention CAFIL pour la halte-garderie du 17/04/13 (240 000 €) et notification de versement de 176 240€ en 2017
1328	Autres subvention	6 349	0	Aucune pièce justifiant la subvention CAF achat mobilier école Marceau
1641	Emprunts en euros	2 356 200	0	Aucune pièce justifiant ce prêt (« les reports sont considérés comme des prévisions budgétaires sur N+1 »)
16818	Emprunts (autres prêteurs)	9 729	9 729	Convention du 06/12/212 avec la CAF du prévoyant un prêt de 21 450 €. Le montant de 9 729 € figure en RAR depuis 2015
13251	Opération d'équipement n°200700 (magasins généraux)	98 000	0	Fonds de concours de Tours Plus pour des travaux magasins généraux
	Total	3 406 545,65	1 062 603	

Source : commune

Annexe n° 4. Principales données d'analyse financière

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Produits de gestion (A)</i>	24 669 529	25 213 309	25 771 779	25 703 389	25 517 258	25 080 024
<i>Charges de gestion (B)</i>	21 284 832	22 111 564	22 583 099	21 929 086	21 722 244	22 213 542
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	3 384 697	3 101 744	3 188 680	3 774 302	3 795 014	2 866 482
<i>+ Solde des opérations financières</i>	-954 773	-1 094 294	-1 175 637	-991 693	-875 855	-394 650
<i>+Solde des opérations exceptionnelles</i>	-53 412	-41 553	38 967	567 622	164 992	514 416
= CAF brute	2 376 512	1 965 898	2 052 010	3 350 230	3 084 152	2 986 248
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	2 092 833	1 840 042	2 019 073	5 280 537	1 917 947	2 069 027
= CAF nette ou disponible (C)	283 679	125 856	32 937	-1 930 307	1 166 205	917 222
<i>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	1 543 145	3 077 617	1 295 336	1 304 956	1 447 235	1 186 529
= Financement propre disponible (C+D)	1 826 824	3 203 473	1 328 273	-625 351	2 613 440	2 103 751
<i>Dépenses d'invst hors rembst d'emprunt</i>	5 341 762	3 683 374	3 129 714	3 047 219	2 523 026	3 254 921
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement (E)	-3 514 938	-479 902	-1 801 441	-3 672 570	90 414	-1 151 169
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	3 122 000	1 660 025	1 165 270	6 099 440	0	20 477
<i>Variation du fonds de roulement</i>	-392 938	1 180 123	-636 171	2 426 870	90 414	-1 130 693
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre N</i>	24 230 409	24 048 614	23 202 071	23 972 577	22 134 163	20 087 822

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Primes versées par la commune

Tableau n° 33 : Montant des primes et indemnités au titre de l'article 111 (avantages collectivement acquis), en euros

Statut	Libellé	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaires	Primes de vacances et de fin d'année	435 000	464 000	476 600	461 000	455 000
	Allocations départ en retraite	29 500	15 000	45 300	45 700	49 400
	Indemnité d'habillement	32 250	34 150	35 000	34 000	36 000
	Allocation pour médaille du travail	3 750	4 350	4 700	4 200	4 150
Non titulaires	Primes de vacances et de fin d'année	190 000	192 000	210 000	220 000	210 000
	Allocations départ en retraite	0	18 500	0	16 500	12 600
	Indemnité d'habillement	15 100	12 600	11 000	13 000	12 000
	Allocation pour médaille du travail	0	0	0	450	0
	Total	705 600	740 600	782 600	794 850	779 150
	Nb agent (ETP)	320,1	307,8	311,6	307,1	300,9
	Coût par agent	2204	2406	2512	2588	2589

Source : commune

Tableau n° 34 : Montant des primes et indemnités au titre de l'article 88

Statuts	2012	2013	2014	2015	2016
Agents titulaires	685 000	688 500	691 500	702 100	653 400
Agents non titulaires	226 400	228 400	232 000	235 300	195 000
Total	913 412	918 913	693 746	939 415	850 416

Source : commune

Tableau n° 35 : Montant de la NBI

Statuts	2012	2013	2014	2015	2016
Agents titulaires	83 455	88 044	91 813	91 335	92 792

Source : commune

Annexe n° 6. Réponse

Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
15, rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1

Dossier suivi par :
Abdou Karim DIOP
Directeur des Services financiers
Téléphone : 02 47 63 43 39
k.diop@mairiespdc.fr

Objet : Réponses aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint Pierre des Corps

Madame la Présidente,

J'accuse réception de votre rapport d'observations définitives, référencé, greffe n° D2018-720/ML du 17 septembre 2018, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint Pierre des Corps.

Conformément aux dispositions à l'article L.243-5 du Code des juridictions financières, je tiens à apporter des éléments de réponses et des remarques essentiels concernant le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Saint Pierre des Corps, détaillés ci-dessous :

1.2.1 Taux d'exécution budgétaire (page 13)

Extrait du rapport : « *Les taux d'exécution de l'année 2015, les plus bas au cours de la période, résulteraient de dépenses différées telles que, la suppression de subventions au CCAS (275 000€).....* ».

Cette subvention a été reportée sur les exercices 2016 et, 2017. Elle n'a pas été supprimée en 2015.

Elle a été mandatée sur l'exercice 2017 en date du 27 septembre 2017, compte 2041622, mandat n°5296, bordereau 548

1.2.2 Des restes à réaliser significatifs injustifiés (pages 14 dernier paragraphe)

Conformément aux articles R 2311-11 et D 2342-11 du Code Général des Collectivités Territoriales, les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte pour le calcul du solde du compte administratif. Ils interviennent dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement de l'exercice n-1 que l'assemblée délibérante doit obligatoirement couvrir par l'affectation du résultat de fonctionnement n-1.

Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'année considérée. Toute inscription à ce titre doit donc reposer sur une pièce justificative, intervenue avant cette date.



Adresser la correspondance à
madame la Sénatrice
Maire de Saint-Pierre-des-Corps
BP 357
37703 Saint-Pierre-des-Corps
cedex
Téléphone 02 47 63 43 43
Télécopie 02 47 63 43 00
E-mail : contact@mairiespdc.fr

En ce qui concerne les emprunts reportés par la commune entre 2012 et 2015, la signature d'un contrat auprès d'un établissement financier engendrerait en cas de mobilisation partielle ou de non utilisation des fonds (à la fin de la phase de mobilisation) des frais de fonctionnement non négligeables sur le budget communal.

Les dépenses de la section d'investissement ne sont pas programmées en opérations ni en AP/CP. Ce qui explique la mise en place d'une ligne de trésorerie (non liée à un emprunt) pour financer les besoins ponctuels de trésorerie qui s'ils sont permanents sont financés par des ressources externes (dont les emprunts).

Afin d'appliquer les règles en matière d'inscription des emprunts en restes à réaliser, la commune produira à partir du compte administratif de l'exercice 2018, une lettre d'engagement d'un établissement financier suffisamment précise pour justifier le montant des reports d'emprunts inscrit en restes à réaliser

1.4-1 Un amortissement sous-estimé (page17) et 1.4.2 Une connaissance du patrimoine à améliorer (page 18)

Tous les transferts des comptes 23 aux comptes 21, ne déclenchent pas systématiquement des amortissements. Certains biens inventoriés sur des comptes 21 ne sont pas amortissables. Ce qui est le cas de la plupart des travaux achevés ces dernières années et transférés sur des comptes 21.

Les biens productifs de revenus, transférés sur le compte 2132, sont amortis depuis 2016 avec un montant d'amortissement s'élevant à 43 686.27€ pour un total au compte 2132 de 2 051 317.35 au 31/12/2016. Le même montant d'amortissement a été réalisé en 2017 et 2018. Cependant, il subsiste dans l'état de l'actif des biens inventoriés sur le compte 2132 qui ne sont pas encore amortis et dont le montant total brut s'élève à 725 409.65€ (situation actif au 27/07/2018). Les services financiers de la commune de Saint Pierre sont en train d'étudier leur maintien ou leur sortie du compte 2132 d'ici le 31/12/2018.

Travaux en cours – transferts sur des comptes 21

En date du 04/10/2018, tous les travaux des comptes 23, exécutés au 31/12/2017 (hormis les travaux en cours de l'exercice 2003 dont les demandes de transferts seront faites avant le 31/12/2018) et, figurant sur l'état de l'actif au 01/01/2018 ont été transférés sur des comptes 21 correspondants.

Travaux en cours : transfert au chapitre 21

Régularisation des transferts depuis 2012

Exercice des travaux	Date de demande de transfert
2005	01/06/2018
2005	03/10/2018
2006	13/07/2018
2007	08/08/2018
2008	10/08/2016
2009	16/09/2013
2010	04/10/2012
2011	16/08/2013
2012	16/08/2013
2013	05/06/2014
2014	15/09/2015
2015	31/10/2016
2016	09/11/2017
2017	27/04/2018

Tous les frais d'études **non suivis de travaux**, figurant sur l'actif de la commune sont en cours d'amortissement sur l'exercice 2018 (hormis le bien inventorié n° AUT0000006248 « étude espace public ZAC Gare » dont les travaux sont en cours sur 2018).

Amortissements des études : compte 2031

Les amortissements des études non suivies de travaux sont en cours :

Exercice	Etudes	Début d'amortissement	Observations
2000	Numérisation cadastrale	2016	
2001	Prolongement rue Pierre Curie	2014	
2001	Restructuration centre-ville	2016	
2002	Restauration centre commercial	2016	
2003	Levée topo rue des Epines Fortes	2016	
2004	Réseau eaux pluviales	2014	
2004	Dalle Grand Mail	2014	
2005	Restructuration centre commercial Mairie	2016	
2005	Accès Primagaz RD751	2016	
2006	Parc développement durable	2016	
2007	Aménagement parc de la Morinerie	étude non amortie	Transférés en fonctionnement DM3 2018
2008	Aménagement parc de la Morinerie		
2009	Restructuration Grand Mail	2016	
2010	Réaménagement levée de la Loire	2016	
2011	Réseau eaux pluviales	2014	
2013	Magasin général	2016	
2013	Rafraîchissement 1er étage CTM	2016	
2016	Espace public Zac Gare	non amortie	Travaux en cours
2016	Requalification rue Marcel Cachin	transfert TMVL	

Les biens au chapitre 204 « subventions d'équipements versées »

Les subventions d'investissement versées sont toutes inventoriées et sont en cours d'amortissement hormis celles de l'exercice 2018.

Régularisation des montants négatifs

Les biens en négatif aux comptes 2115 - 2118 - 2138 - 21538 et 2188 ont été modifiés. De même les biens en négatif aux comptes 2313 et 2315 dont les transferts aux comptes définitifs avaient été demandés en 2013, ont été régularisés par la Trésorerie.

Les biens au compte 2182 : Un point sur le parc des véhicules sera fait courant décembre 2018, afin d'établir, la liste des véhicules réformés, cédés et de regrouper certaines fiches de l'inventaire.

Les biens aux comptes, 2111, 2118 et 2138 : L'inventaire de ces biens sera fait en collaboration avec le Service Urbanisme. Les regroupements de biens sous l'appellation « migration » aux comptes 2111, 2118 et 2138, feront l'objet d'une recherche sur les mandats et seront inventoriés.

2.4.1 Endettement de la commune (page 32) : Information du conseil municipal: refinancement de l'emprunt n°162. Les IRA capitalisées.

Des éléments de réponses ont été apportés le 20 juillet 2018 (voir mon courrier en date du 20 juillet 2018 éléments de réponses rapport d'observations provisoires référencé D2018-466/ML)

Les délibérations ci-dessous attestent que le conseil municipal a été normalement informé sur les conditions de refinancement de l'emprunt n°162 (refinancement en date du 20 avril 2015, par décision de madame le Maire) :

- délibération budget supplémentaire 2015, délibération n°2015-121
- délibération étalement sur 15 ans des indemnités de refinancement du prêt n°MPH275194001, délibération n°2015-124
- délibération n°2015-73 compte rendu de la délégation accordée au Maire en application de l'article l 2122-22 du C.G.C.T.
- délibération n°2016-51, autorisant Madame le Maire à signer un protocole transactionnel avec la Caisse de Financement Local et la SFIL
- délibération n°2016-52, autorisant Madame le Maire à signer avec Monsieur le Préfet d'Indre et Loire une convention définissant les modalités de versement du fonds de soutien pour le refinancement du contrat MPH275194EUR001.
- le montant des indemnités de remboursement anticipé de l'emprunt n°162 intégré dans le capital restant dû est à hauteur de 2 508 000€. La commune de Saint Pierre des Corps a capitalisé 1 300 000€ (étalement sur 15 ans) et un montant de 1 208 000€ d'indemnité dérogatoire a été intégré dans les conditions financières du nouvel emprunt de refinancement (voir décision modificative n°3, exercice 2015, délibération n° 2015-149).

3.1.1 Gestion des ressources humaines : des outils de pilotage à développer

La Chambre nous invite à « développer le pilotage des ressources humaines (...) dans une perspective d'anticipation des besoins et des compétences... ». Comme dans le domaine strictement budgétaire, les variations des politiques nationales en direction des collectivités locales ne facilitent pas ce travail de prospective.

Les réductions drastiques de moyens alloués aux communes, le développement accéléré de l'intercommunalité, sont autant de facteurs d'incertitude pour les communes. La réforme des retraites a rendu également plus aléatoire la date de départ des agents et n'aide pas in fine à définir les prévisions.

3.1.3.1 Critères de classement pour les avancements de grade

A la page 36 du rapport, il est indiqué que les critères de classement pour les avancements de grade reposent notamment sur l'ancienneté. Or, lorsque la notation était encore en vigueur, celle-ci était affectée d'un coefficient 2, contre 2 à l'ancienneté, 1 à la formation initiale, 1 à la formation professionnelle, 1 au niveau de responsabilité et 1 aux modalités d'avancement au grade détenu par les agents. L'ancienneté ne représentait donc que 25% des critères.

Depuis la mise en place de l'entretien professionnel, il est très difficile d'établir une comparaison entre des agents de différents services. L'appréciation permet surtout de déterminer si le dossier de l'agent peut être étudié en vue d'un avancement de grade. Le critère notation a donc été supprimé et le coefficient de la formation a été revalorisé, passant de 1 à 2. L'ancienneté pèse donc désormais à hauteur de 28,57 %.

3.3.1. L'organisation du temps de travail

Page 40, le rapport indique que le personnel féminin a droit à une journée de congé supplémentaire lors de la journée de la femme. Or, cet avantage n'existe pas. Une rencontre entre les élus et le personnel féminin est organisée après le travail, en fin de journée.

Il convient d'apporter un rectificatif au sujet du tableau n°23 : le dimanche 25 décembre 2016 n'a pas donné lieu à récupération.

Enfin, le rapport indique que le temps de travail et les congés doivent être mis en conformité avec les dispositions légales et réglementaires. La ville sera particulièrement attentive aux projets gouvernementaux annoncés en la matière.

3.4.2 Régime indemnitaire

Le RIFSEEP a fait l'objet d'une délibération du Conseil Municipal, en date du 26 septembre 2018.

A la fin de la page 44, le rapport indique que les arrêtés de régularisation du régime indemnitaire sont contraires au principe de non-rétroactivité des actes administratifs et qu'ils sont incohérents avec les primes réellement versées.

Nous nous efforçons de respecter le principe de non-rétroactivité, mais la lourdeur et la multiplication des procédures ne le permettent pas toujours. Les arrêtés incriminés sont, par ailleurs, strictement conformes aux sommes versées.

3.4.3 Avantages collectivement acquis

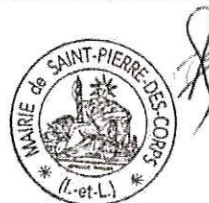
Page 45, le rapport pointe du doigt le caractère irrégulier du calcul de la prime de vacances et de fin d'année sur une base de 40 heures. Il nous semble que la définition des avantages collectivement acquis n'obéit pas à des règles statutaires. La règle instituée vise simplement à ne pas pénaliser les agents. Nous respectons ainsi les principes qui ont prévalu à l'occasion des diverses réductions du temps de travail, lesquelles ne se sont pas traduites par des diminutions de salaires.

3.4.4 Les avantages en nature et autres moyens mis à disposition des agents

S'agissant de certains logements loués à du personnel communal, les loyers seront progressivement alignés sur la valeur locative cadastrale, lorsque ils y sont inférieurs (70 % pour l'un et 90 % pour l'autre). Le loyer du troisième logement évoqué est équivalent à 132 % de la valeur locative.

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

Marie-France BEAUFILS
Maire de Saint Pierre des Corps





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

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes du 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