



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune d'Issoudun

Indre

Observations délibérées le 1^{er} avril 2015

SOMMAIRE

SYNTHESE	6
RECOMMANDATIONS.....	7
1 PROCEDURE.....	8
2 LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES.....	8
2.1 Les restes à réaliser du budget principal.....	8
2.1.1 Les conventions non exclusives avec la Caisse Régionale du Crédit Agricole et les restes à réaliser en recettes.....	9
2.1.2 Les subventions d'investissement et les restes à réaliser en recettes	9
2.1.3 La programmation des investissements et les restes à réaliser en dépenses	10
2.1.4 L'évolution des restes à réaliser au cours de la période sous contrôle	10
2.1.5 L'affectation des résultats au regard des besoins en investissement estimés	10
2.1.6 L'évolution du compte de réserves '1068'	11
2.2 Les ICNE	11
3 LA SITUATION FINANCIÈRE D'ISSOUDUN.....	13
3.1 Des produits de fonctionnement stables à 15 M€.....	13
3.2 Des charges de fonctionnement contenues à 14 M€	15
3.3 Une capacité d'autofinancement élevée grâce à l'extinction de la dette	16
3.4 Des dépenses d'équipement réduites mais entièrement autofinancées	16
3.5 Une situation financière saine et propice à la reprise de l'investissement	16
4 LE PERSONNEL	17
4.1 L'organigramme de la commune	17
4.2 L'état du personnel	17
4.3 Le personnel et la CCPI	18
4.3.1. Des mises à disposition anciennes.....	18
4.3.2. Les conventions particulières pour la mise à disposition de ressources humaines	19
4.3.3. Les avenants annuels.....	20
4.3.4. La nécessité d'établir de nouvelle convention de mise à disposition et d'avenants annuels conformes à la loi RCT du 16 décembre 2010 et d'envisager des transferts de personnel vers la CCPI	20
5 LE PERSONNEL ET L'EPCCI	21
5.1 La mise à disposition de la directrice de la culture	21
5.2 Les agents du service culturel mis à disposition de l'EPCCI	22
5.3 Les autres mises à disposition.....	23
5.4 La nécessité de respecter les règles en vigueur pour les mises à disposition de personnel	23

SYNTHESE

Avec des produits et des charges de fonctionnement stabilisés à 15 M€ et 14 M€ en 2012, la ville d'Issoudun se situe, en euros par habitant, à 16 % en dessous de la moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

A raison de 5,6 M€ et 412 € par habitant, contre 618 € pour la strate, les impôts locaux ne contribuent cependant qu'à 36 % des ressources de fonctionnement contre 46 % pour la strate. Autre caractéristique : les remboursements de frais de personnel mis à disposition (3,1 M€) de la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) représentent plus de 20 % du total des ressources.

Avec 8,7 M€ et 639 € par habitant, les charges de personnel sont en effet supérieures de 6 % à celles de la strate et contribuent à 62 % de l'ensemble des charges de fonctionnement contre 49 %. La rigidité financière qui résulte de ce constat doit cependant être relativisée, d'autant que les charges financières ont pratiquement disparu avec la dette depuis cette date.

Ainsi, depuis 2005, la capacité nette d'autofinancement, qui s'établit à 1,6 M€ en 2012 et représente 114 € par habitant et 10 % des produits de fonctionnement, présente un niveau supérieur à la moyenne de la strate : 84 € et 6 %, ce qui a notamment permis de financer, un volume d'investissement annuel de 2 M€ sans recourir à l'emprunt.

En résumé, depuis 2005, la ville d'Issoudun, dont le tiers des ressources humaines est mis à la disposition de la communauté de communes, est parvenue, au prix d'un investissement réduit, à éteindre entièrement sa dette et elle dispose désormais de marges de manœuvre pour réaliser de nouveaux investissements.

Si le principe d'importantes mutualisations de services « ascendantes » en direction de la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) est désormais admis, ces mises à disposition doivent cependant être réexaminées au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 et de nouvelles conventions doivent être établies avec la CCPI prévoyant notamment un remboursement de la commune sur la base d'un coût unitaire du service.

Suite à la création de l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun (EPCCI), des équipements de la commune, tels que le musée Saint Roch, ont été mis à disposition de cet organisme ainsi que leur personnel. Conformément à la réglementation en vigueur, ces mises à disposition, comme celles réalisées auprès des associations, doivent faire l'objet de conventions entre la commune et l'organisme bénéficiaire et donner lieu à un remboursement de la part de celui-ci.

RECOMMANDATIONS

Au terme de cet examen de gestion de la commune d'Issoudun, la chambre invite ses dirigeants à mettre en œuvre les recommandations suivantes :

➤ **Recommandation n° 1**

Au vu des importantes mises à disposition de personnels de la commune auprès de la communauté de communes d'Issoudun, la chambre recommande l'information exhaustive du conseil municipal au sujet de ces mises à disposition.

➤ **Recommandation n° 2**

Il est recommandé à la commune de formaliser ses relations avec l'établissement de coopération culturelle d'Issoudun (EPCCI) et les autres organismes ou associations en établissant, conformément à la loi, des conventions valorisant les divers avantages consentis et prévoyant le remboursement des frais de personnel mis à disposition.

1 PROCEDURE

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles les chambres régionales des comptes examinent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Il dispose que cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Les vérifications de la chambre ont porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière de la collectivité, la gestion du personnel et les relations avec la communauté de communes du pays d'Issoudun ainsi qu'avec l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun.

2 LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES

L'examen de la situation financière de la commune suppose, comme pour tout organisme, de vérifier préalablement la fiabilité et la sincérité des enregistrements comptables et des documents budgétaires.

En l'occurrence, la pratique retenue par la collectivité pour l'enregistrement des restes à réaliser, tant en recettes qu'en dépenses d'investissement, affecte sensiblement la qualité et l'exactitude de ses comptes.

S'agissant de dépenses engagées mais non mandatées et de recettes certaines mais n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, ces restes à réaliser au 31 décembre de l'exercice doivent être établis avec soin, ainsi que le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14.

Ces restes à réaliser au 31 décembre pèsent en effet sur le budget de l'année suivante et ont une influence déterminante sur le résultat de l'exercice terminé qui 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'appréciant par rapport au solde d'exécution de la section d'investissement corrigé des restes à réaliser d'investissement.

En cas d'inscription d'une recette infondée en restes à réaliser, le compte administratif devient insincère et le budget de l'exercice suivant risque d'intégrer une prévision d'affectation de résultat (R 1068) artificiellement minorée qui, au final, s'avèrera insuffisante pour couvrir le besoin de financement réel de la section d'investissement.

2.1 Les restes à réaliser du budget principal

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

Le représentant de l'État, dans l'exercice du contrôle de la sincérité du compte administratif, est habilité à demander la production de ces justifications (arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité des dépenses engagées ; article D. 2342-11 du CGCT).

Un état est établi au 31 décembre de l'exercice. L'état des restes à réaliser, détaillé par chapitre ou article en fonction du vote du conseil municipal, est arrêté en toutes lettres et visé par le maire. Un exemplaire est joint au compte administratif à titre de justification 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.

Aussi, consistant en dépenses engagées non mandatées et en recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, les restes à réaliser en dépenses et recettes au 31 décembre ne sauraient en aucun cas correspondre, ainsi que l'a indiqué l'ordonnateur au cours du contrôle, aux soldes des crédits d'investissement votés par le conseil municipal à la suite des divers arbitrages préalables dans le cadre des procédures d'élaboration et d'ajustement des budgets (budgets primitifs, supplémentaires, décisions modificatives budgétaires).

2.1.1 Les conventions non exclusives avec la Caisse Régionale du Crédit Agricole et les restes à réaliser en recettes

Les restes à réaliser en recettes de la collectivité font mention d'une convention trisannuelle « non exclusive » avec la Caisse Régionale du Crédit Agricole – CRCO -, mise en place en 1992, et renouvelée tous les trois ans. Le caractère non exclusif de cette convention résidant dans le fait que la collectivité n'a pas d'obligation particulière vis-à-vis du CRCO pour la réalisation d'emprunt ; la banque évalue le besoin d'emprunts sur un cycle donné, ce qui permet à la collectivité une inscription de ce besoin estimé en restes à réaliser en recettes.

Jusqu'en 2009, cette convention trisannuelle de partenariat établie avec la CRCO mentionnait un besoin d'investissement de la collectivité pour les exercices concernés et, en fonction des montants empruntés, la collectivité pouvait, à juste titre, mentionner des restes à réaliser en recettes d'investissement en fin d'exercice.

Cependant, à la différence des précédentes, la convention de 2009 avec la CRCO ne prévoyait pas de besoin en investissement pour la période de trois ans concernée. Aussi, la collectivité ne pouvait-elle se prévaloir de ce document comme justificatif d'emprunts engagés à reporter en restes à réaliser au budget suivant pour les exercices 2009 à 2011.

2.1.2 Les subventions d'investissement et les restes à réaliser en recettes

Pour les subventions reçues, les reports doivent, comme indiqué précédemment, se faire sur la base d'un engagement comptable mais également juridique. Aucune pièce justificative n'est jointe à l'appui des états de restes à réaliser en recettes et ce sur toute la période sous revue.

Pour bon nombre d'opérations, les montants engagés ont en outre été reportés en totalité sur deux années,

Si le maire a fait valoir que ces inscriptions lui « paraissaient parfaitement sincères et justifiées et résultaient d'accords tacites mais clairement établis », la jurisprudence

administrative (TA de Montpellier n° 93159 du 13 mai 1994) considère cependant que seul un arrêté attributif de subvention peut servir de justificatif de restes à réaliser en recettes, une simple lettre de la collectivité versante s'avérant insuffisante.

2.1.3 La programmation des investissements et les restes à réaliser en dépenses

Pour les dépenses d'investissements, les restes à réaliser correspondent à la programmation des investissements *« telle qu'elle résulte du programme politique de mandat »*, ainsi que le confirme l'ordonnateur qui se réjouit d'une procédure *« qui dépasse le formalisme des règles budgétaires »* et permet de disposer immédiatement des crédits d'investissement *« en début d'exercice sans avoir à attendre le vote du compte administratif qui intervient en juin »*.

La commune précise cependant que, *« pour l'avenir, elle réfléchit à la mise en place pour ses projets d'investissement les plus onéreux d'une procédure d'autorisation de programme (AP)/crédits de paiement (CP) permettant d'améliorer la gestion budgétaire pluriannuelle. Le vote d'une AP permet en effet de séparer la possibilité d'engagement de la capacité de mandatement et le report des CP liés à une AP n'étant plus nécessaire en fin d'année, les crédits non consommés étant réintégrés dans l'enveloppe globale de l'AP. »*

2.1.4 L'évolution des restes à réaliser au cours de la période sous contrôle

L'examen de ces restes à réaliser met donc en évidence des engagements non justifiés tant en dépenses qu'en recettes. De plus, certains restes à réaliser en recettes, ont été reportés dans leur totalité d'un exercice à l'autre à titre de provisions sans justificatif

Il apparaît, par ailleurs, que des restes à réaliser en recettes d'investissement qui pouvaient être considérés comme justifiés, ont été progressivement annulés en totalité sur la période sous revue, aucun titre de recettes n'ayant été émis de 2006 à 2010 au compte 16 qui recense les emprunts réalisés par collectivité.

De fait, les budgets successifs s'avèrent insincères, les restes à réaliser en recettes, notamment l'emprunt, servant de variable d'ajustement (ou provision) et permettant la couverture du besoin en investissement si nécessaire et une disponibilité immédiate, les crédits étant ouverts.

Dans ces conditions, l'exercice de prévision budgétaire apparaît en partie artificiel et les délibérations du conseil municipal en la matière perdent de leur pertinence, le pouvoir de décision au regard des équilibres financiers étant, de fait, sensiblement déplacé au profit de l'ordonnateur et de ses services. Par-delà la dimension juridique, le formalisme des règles budgétaires rappelées ci-dessus, a précisément pour objet de prévenir de telles évolutions.

2.1.5 L'affectation des résultats au regard des besoins en investissement estimés

Le même phénomène se constate au travers de l'affectation des résultats : les décisions de l'assemblée délibérante ont été prises au vu d'un besoin en investissement déterminé à partir de restes à réaliser surestimés, particulièrement en recettes.

Aussi, sur la période sous revue, l'examen des décisions du conseil municipal met en évidence des approbations systématiques d'une couverture très supérieure au besoin d'investissement net estimé par les services de la collectivité qui est ainsi calculé :

(Solde d'exécution de l'exercice N-1 + RAR en recettes) – RAR en dépenses

En application des dispositions des articles L. 2311-5 et R. 2311-12 du CGCT, l'assemblée délibérante est en effet tenue d'affecter, en priorité, le résultat à la couverture du besoin de financement, au compte 1068. Après couverture du besoin en investissement, deux options s'offrent à la collectivité :

- soit capitaliser une dotation complémentaire en réserves au compte 1068 pour des investissements futurs sur délibération expresse de l'organe délibérant ;
- soit conserver cet excédent en section de fonctionnement qui sera reporté au compte 002.

Ce n'est pas la procédure qui a été suivie par l'assemblée délibérante : celle-ci a couvert le besoin net en investissement au-delà des montants calculés sans délibérer sur l'utilisation future du surplus abondé en dotation complémentaire au compte de réserves 1068.

2.1.6 L'évolution du compte de réserves '1068'

Ces choix budgétaires de la collectivité ont eu un impact important sur l'évolution comptable de ce compte de réserves 1068.

En effet, en balance d'entrée de l'exercice 2006, le compte de réserves affichait un crédit de 26 198 800,88 € ; en balance de sortie en 2011, ce montant a atteint 40 823 443,83 €, ces capitaux propres affichant une progression en moyenne annuelle de 8 % sur la période.

Cette constitution de réserves s'est accompagnée d'un désendettement total de la commune ; il a en effet été constaté une absence totale d'emprunt sur la période sous revue.

2.2 Les ICNE

Etant donné l'absence totale d'emprunt depuis 2005 et la quasi-extinction de la dette au cours de la période examinée, l'absence de calcul et de rattachement par la collectivité des intérêts courus non échus (ICNE) a eu une incidence sur la fiabilité et la sincérité des comptes beaucoup plus faible que le traitement des restes à réaliser.

La constatation des ICNE, qui procède de l'exigence comptable du rattachement à l'exercice des charges et produits, est prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14 et s'impose à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille.

Lors du contrôle, la collectivité a indiqué avoir pris bonne note de l'observation de la chambre pour l'avenir et précisé que « *lors des prochaines souscriptions d'emprunts, la ville procédera au calcul et au rattachement de ces ICNE* ».

3 LA SITUATION FINANCIÈRE D'ISSOUDUN

3.1 Des produits de fonctionnement stables à 15 M€

Atteignant 15,4 M€ en 2012, les produits de fonctionnement étaient pratiquement équivalents à ceux de 2005. Ils s'établissaient à 1 130 € par habitant contre 1 353 € pour la moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes), soit - 16 %. Cependant, si l'on déduit les 3,1 M€ facturés à la communauté de communes du pays d'Issoudun correspondant aux rémunérations des personnels mis à disposition de celle-ci par la ville d'Issoudun, les produits nets de fonctionnement s'établissaient à 12,3 M€, soit 903 € par habitant et un tiers en dessous de la moyenne de la strate.

À 3,6 M€ et 23 % de l'ensemble des produits de fonctionnement, les produits et services et du domaine et les remboursements de frais constituaient en effet une part très importante des ressources de fonctionnement.

À 412 € par habitant en 2012, les impôts locaux étaient inférieurs d'un tiers à ceux de la moyenne de la strate (618 €), ils représentaient le tiers des produits de fonctionnement et 45 % des produits de fonctionnement net, comme pour la moyenne de la strate. Le produit de ces impôts locaux a progressé de 17 % depuis 2005, mais cette évolution a résulté uniquement de l'évolution des bases, les taux d'imposition sur les ménages étant inchangés depuis 2005.

Avec un potentiel fiscal légèrement inférieur, 760 € par habitant contre 808 €, à 7,94 % contre 13,10 %, le taux de la taxe habitation était en 2010 pratiquement deux fois moins élevé que celui de la strate ; de même le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'établissait à 12,77 % contre 18,33 %.

Il convient cependant de préciser que les ménages de la ville d'Issoudun étaient pratiquement imposés dans les mêmes proportions dans le cadre de l'intercommunalité. Le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) s'établissait en effet à environ 60 %, soit le double de la moyenne des communautés de communes. L'imposition globale sur les ménages était toutefois, selon le maire, l'une des plus faibles du département et, pour la taxe d'habitation, Issoudun était la moins chère des préfectures et sous-préfectures du Berry (Cher et Indre). Les abattements *maxima* y étaient pratiqués.

Enfin, à 335 € par habitant contre 334 € pour la strate, la dotation globale de fonctionnement constituait un deuxième tiers des ressources de fonctionnement contre le quart pour la moyenne de la strate.

Evolution des emplois et ressources ; soldes intermédiaires de gestion ; autofinancement

U = 1 000 €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	progression 2005/2012
produits de fonct.	15 829	15 942	17 852	15 014	14 995	16 081	15 321	15 391	- 3 %
impôts locaux	4 923	4 790	4 985	5 081	5 222	5 428	5 438	5 609	17 %
autres impôts et taxes	483	498	555	519	444	468	539	470	- 6 %
DGF	4 617	4 704	4 919	4 977	5 015	4 954	4 644	4 599	- 2 %
charges de fonct.	13 846	13 758	13 125	13 049	13 650	13 601	13 658	13 995	2 %
charges de personnel	7 518	7 571	7 935	7 968	8 338	8 386	8 532	8 704	15 %
ch à caract général	1 751	2 003	2 094	2 133	2 358	2 213	2 218	2 155	8 %
charges financières	317	363	185	156	97	46	27	26	- 93 %
subventions	1 525	1 519	1 595	1 491	1 534	1 497	1 523	1 513	0 %
excédent brut de fonct	3 226	2 959	2 711	2 567	1 912	2 261	2 237	2 150	-27 %
caf brute	2 428	2 586	5 103	2 367	1 840	2 614	2 202	2 071	- 20 %
caf nette	495	1 363	4 237	1 519	955	2 021	1 786	1 550	14 %
encours de la dette	6 030	4 807	3 942	3 093	2 208	1 192	775	254	- 95 %
annuité de la dette	2 250	1 448	1 051	1 004	982	639	443	540	- 63 %
fonds de roulement	2 716	4 065	2 810	4 045	4 115	4 601	4 987	4 292	6 %
									moyenne
ressources invest.	4 134	3 727	3 615	6 438	3 362	3 351	2 942	3 074	3 830
emprunts	-	-	-	-	-	-	-	-	-
subventions	174	195	274	1 018	312	507	222	77	347
FCTVA	146	168	124	115	705	267	181	148	232
emplois d'invest.	3 608	2 770	6 971	2 417	2 853	3 462	2 304	3 508	3 487
équipement	961	1 058	3 446	1 545	1 958	1 439	1 880	2 979	1 908
Rembourse-ment capital	1 933	1 223	866	848	885	593	417	521	911

3.2 Des charges de fonctionnement contenues à 14 M€

Comme les produits de fonctionnement, les dépenses de fonctionnement restaient globalement stables sur la période, à 14 M€ en 2012, grâce à la disparition des charges financières résultant du non recours à l'emprunt depuis 2005. Elles représentaient 1 028 € par habitant en 2012, soit 16 % de moins que pour la moyenne de la strate (1 223 €), comme pour les recettes de fonctionnement.

Déduction faite des rémunérations des personnels mis à disposition de la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI), 3,1 M€, les charges nettes de fonctionnement s'établissent à 10,9 M€, soit 800 € par habitant et 35 % de moins que la moyenne de la strate.

A 8,7 M€ en 2012, les charges de personnel ont en effet progressé de 15 % de 2005 à 2012. Elles représentaient, en 2012, 639 € par habitant et 62 % de l'ensemble des charges contre 603 € et la moitié des charges pour la moyenne de la strate. Ce coefficient de rigidité élevé doit être relativisé. Il convient en effet de noter que la mise à disposition de personnel auprès de la communauté de communes représente plus du tiers de ces dépenses qui font l'objet d'un reversement à la commune pour un montant de 3,1 M€ en 2012. Sous réserve d'autres mises à disposition, les dépenses de personnel travaillant effectivement pour la commune s'établissaient donc à 5,6 M€, soit 411 € par habitant et 36 % de moins que la moyenne de la strate. Elles représentaient 51 % des charges nettes de fonctionnement, comme pour la moyenne de la strate. Il apparaît cependant que du personnel était mis à disposition d'autres organismes, particulièrement de l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun (EPCCI), et que ces mises à disposition auraient dû donner lieu à remboursement de la part de cet organisme à hauteur de près de 600 000 €.

Situation des produits et charges de fonctionnement

unité = 1 euro	moy strate	Issoudun	Iss-MAD CCPI	Iss/strate	Iss-MAD/strate
produits de fonct/hab	1 353	1 130	903	- 16 %	- 33 %
impôts locaux/hab.	618	412	412	- 33 %	- 33 %
<i>impôts loc/produits</i>	46 %	36 %	46 %		
DGF/hab.	327	338	338	3 %	0 %
<i>DGF/produits</i>	24 %	30 %	37 %		
charges de fonct.	1 223	1 028	800	- 16 %	- 35 %
charges de personnel	603	639	411	6 %	36 %
<i>Ch. pers/charges</i>	49 %	62 %	51 %		
EBE/hab..	227	158	158	- 30 %	- 30 %
<i>EBE/produits</i>	17 %	14 %	17 %		
CAF/hab..	157	152	152	- 3 %	- 3 %
<i>CAF/produits</i>	13 %	13 %	17 %		
CAFnette/hab.	84	114	114	36 %	36 %
<i>CAF nette/produits</i>	6 %	10 %	13 %		
dette/hab.	972	19	19	- 98 %	- 98 %
<i>dette/produits</i>	72 %	2 %	2 %		
annuité/hab.	130	40	40	- 69 %	- 69 %
<i>annuité/produits</i>	10 %	4 %	4 %		

Si, à 2,2 M€, les charges à caractère général progressaient quant à elle de 8 % sur la période, elles demeuraient, en euros par habitant, presque deux fois inférieures à celles de la moyenne de la strate (160 € contre 279 €). Une part de la dépense devrait à l'avenir être prise en compte dans les remboursements des mises à disposition des services auprès de la communauté de communes qui doivent désormais intégrer non seulement le coût du personnel mais le coût de fonctionnement du service. Elle devrait toutefois être très limitée, l'essentiel des dépenses de fonctionnement des services mis à disposition pour l'exercice des compétences transférées étant pris en compte directement par la communauté de communes. Enfin, les subventions représentaient environ 1,5 M€ par an, la subvention à l'établissement public de coopération culturelle Issoudun s'établissant à 580 000 €.

3.3 Une capacité d'autofinancement élevée grâce à l'extinction de la dette

Si, par habitant, l'excédent brut d'exploitation était inférieur de 30 % par rapport à celui de la strate en 2012 (158 € contre 227 €), à 152 €, la capacité d'autofinancement (CAF) brute était comparable et elle représentait 13 % des produits de fonctionnement.

A 114 € par habitant contre 84 €, la CAF nette était en revanche supérieure de 36 % et représentait en 2012 10 % des produits de fonctionnement contre 6 %.

On a, en effet, assisté à une extinction de la dette au cours de la période, l'encours chutant de 90 %, de 6 M€ en 2005 à 254 000 € en 2012, soit 19 € par habitant en 2012 contre 972 € pour la moyenne de la strate, avec une annuité passant de 2,3 M€ à 540 000 €, soit 40 € par habitant en 2012 contre 130 € pour la moyenne de la strate. Selon le maire, la dette aurait été entièrement éteinte au cours de l'exercice 2013.

3.4 Des dépenses d'équipement réduites mais entièrement autofinancées

Les dépenses d'équipement s'établissaient à un niveau assez faible, en moyenne à 1,9 M€ par an sur la période 2005 à 2012. A 1,9 M€ en 2011, elles représentaient 136 € par habitant en 2011 contre 328 € pour la moyenne de la strate. Elles ont été entièrement autofinancées, aucun recours à l'emprunt n'ayant été constaté au cours de la période. D'importants restes à réaliser sont constatés tant en recettes qu'en dépenses. Le plan pluriannuel d'investissement, en ce qui concerne Issoudun, comporte un financement de la ville d'une part et de la communauté de communes d'autre part, les autres communes de la communauté faisant l'objet d'un plan pluriannuel d'investissement distinct. Parmi les opérations importantes, après la piscine, il s'agit actuellement du centre de la mémoire issoldunoise dans le domaine de la culture.

3.5 Une situation financière saine et propice à la reprise de l'investissement

En conclusions de l'analyse financière, il apparaît que la situation d'Issoudun s'est sensiblement améliorée depuis la création de la communauté de communes du pays d'Issoudun. En raison d'un niveau d'investissement relativement faible permis par le transfert important de compétences à l'EPCI, la commune n'a pas recouru à l'emprunt depuis 2005 et est parvenue à résorber entièrement sa dette en 2013. Malgré des taux d'imposition stables et modérés, elle dispose d'une capacité d'autofinancement nette élevée qui lui permettra de réaliser dans les meilleures conditions les importants investissements qui résulteront de la reprise partielle de la compétence « voirie ».

4 LE PERSONNEL

4.1 L'organigramme de la commune

Dans l'organigramme communiqué par la commune, le maire, conseillé par les 9 adjoints et 4 conseillers délégués, se situe à la tête des services, le directeur général des services ne dirigeant que les services administratifs municipaux, les trois directeurs des sports (conseiller APS), des services culturels (conservateur en chef) et des services techniques (ingénieur principal) relevant directement du maire, comme la communication, internet et l'imprimerie, confiés au collaborateur de cabinet.

4.2 L'état du personnel

Les effectifs budgétaires s'établissaient en 2012 à 265 ; l'effectif pourvu était de 229 agents dont 12 à temps non complet et 16 agents non titulaires.

Dans la filière administrative, 40 des 45 emplois budgétaires étaient pourvus ; sur les 6 agents de catégorie A présents, 4 étaient mis à disposition à 60 % de leur temps auprès de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans la filière technique, 138 des 149 emplois budgétaires étaient pourvus, l'ingénieur principal étant à 60 % auprès de la communauté de communes et trois techniciens à 40 %.

Dans la filière culturelle, 23 des 27 emplois budgétaires étaient pourvus, un conservateur en chef du patrimoine étant mis à disposition à 100 % de l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun (EPCCI), et 8 postes d'assistants d'enseignement artistique du conservatoire de musique mis à 100 % à disposition de la communauté de communes. C'est pour cette filière que le ratio effectif pourvu sur effectifs budgétaires est le plus favorable pour les catégories A et c'est aussi là que l'on trouve le plus fort taux d'encadrement,

Dans la filière sportive, 8 des 11 emplois budgétaires étaient pourvus, le conseiller des activités physiques et sportive étant mis à disposition de la communauté de communes à hauteur de 60 % et 2 éducateurs des activités physiques et sportives à hauteur de 50 %,

Enfin, dans la filière sanitaire et sociale, sur un effectif budgétaire de 19, les 17 postes d'agent spécialisé des écoles maternelles (catégorie C), étaient mis à disposition de la communauté de communes à 100 % de leur temps.

Pour ce qui est des agents non titulaires 16 postes sont mentionnés dont trois de catégorie A (un responsable informatique mis à disposition à 60 % de la communauté de communes, un collaborateur de cabinet chargé de la communication et un attaché de conservation), quatre postes de catégorie B dont 3 éducateurs des activités physiques et sportives et un technicien et 9 agents de catégorie C.

De l'examen de l'ensemble des effectifs, il ressort que sur un total de 229 agents communaux 106 agents, soit plus de 46 %, sont mis à disposition de la communauté de communes ; ils sont 120, soit plus de la moitié, en ajoutant les agents mis à disposition du budget annexe des ordures ménagères. Si l'on tient compte des personnels affectés au centre *Albert Camus* et au musée *Saint-Roch* qui relèvent de l'établissement public de

coopération culturelle (EPCCI) et pour lesquels aucun remboursement n'est effectué, ce sont 135 agents qui sont mis à disposition par la commune, soit près de 60 % de ses effectifs.

4.3 Le personnel et la CCPI

Au budget 2013, les 106 postes de la commune d'Issoudun mis à disposition de la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) représentent un montant de 2 590 600 €. Il s'agit de :

- 50 postes pour l'entretien et le fonctionnement d'équipements socioculturels sportifs et d'enseignement,
- 18 postes pour l'administration générale,
- 38 postes pour la voirie.

Ces postes sont mis à disposition pour tout ou partie de leur temps de travail.

Par ailleurs, le coût des 15 agents du service des déchets ménagers mis à disposition du budget annexe déchets ménagers de la communauté de communes s'élève à environ 450 000 €.

Au total, plus de 3 millions d'€ de rémunérations et charges sociales ainsi sont remboursés chaque année par la communauté de communes à la commune d'Issoudun.

4.3.1. Des mises à disposition anciennes

Le précédent rapport concernant la communauté de communes d'Issoudun, repris en partie dans le rapport particulier de la Cour des comptes de 2005 sur l'intercommunalité en France, s'était déjà inquiété de ces mises à disposition qui n'étaient pas alors prévues dans le cadre de l'intercommunalité, la règle étant que les transferts de compétences s'accompagnent de transferts de personnel vers la communauté de communes. Le rapport de la Cour concluait que cette pratique était contraire à l'esprit de l'intercommunalité. La commune d'Issoudun avait répondu que cette attitude était pionnière et qu'elle visait surtout à réaliser des économies.

La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a en quelque sorte légalisé le régime adopté à titre expérimental par la commune d'Issoudun. Cette réforme législative a donc permis aux communes de déroger à la règle selon laquelle les transferts de compétences s'accompagnent des transferts de services et de personnel correspondants, même si, par ailleurs, la commission européenne a critiqué ces mutualisations « ascendantes », considérant que les conventions de mises à disposition sans procédure de passation de marché étaient contraires au droit communautaire.

La solution apportée par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (RCT) a consolidé le dispositif : elle maintient le régime de mutualisation ascendante à une double condition :

- que la conservation par la commune de tout ou partie des services concernés par un transfert de compétences réponde à deux critères cumulatifs : le transfert doit être partiel et présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services de la commune ;
- que la mise à disposition au bénéfice de la communauté de communes concerne d'une part des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert et d'autre part que cette mise à disposition ait pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.

Dès lors, une commune qui a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences a l'obligation et non plus la faculté de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice des compétences communautaires.

Une convention doit fixer, après avis des comités techniques paritaires compétents, les modalités de la mise à disposition ainsi que les conditions de remboursement qui leur correspondent aux conditions déterminées par le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011.

Le remboursement des frais de fonctionnement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constaté par l'EPCI ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition exprimée en unités de fonctionnement.

Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service, en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Il est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs actualisés des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. Cette détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition des services.

Un délai d'un an à compter du 16 décembre 2010, date de promulgation de la loi, était laissé aux communes membres d'un EPCI pour se mettre en conformité avec le nouveau régime de mises à disposition du service.

4.3.2. Les conventions particulières pour la mise à disposition de ressources humaines

Dès l'origine de la CCPI, les mises à disposition de personnel au profit de celle-ci étaient prévues par des conventions particulières avec chacune des communes membres.

De nouvelles « *conventions particulières pour la mise à disposition de ressources humaines* » ont été établies en décembre 2003. Elles demeurent en vigueur et font l'objet d'un avenant annuel pour ajuster les mises à disposition en tenant compte des modifications enregistrées l'année précédente. Elles visent la loi du 26 janvier 1984 *relative à la fonction publique territoriale*, la loi du 27 février 2002 *relative à la démocratie proximité*, le décret du 8 octobre 1985 *relatif au régime de la mise à disposition* et le décret du 15 février 1988 *relatif aux agents non titulaires*, les statuts de la communauté de communes et la délibération du conseil communautaire et de la commune autorisant la conclusion de cette convention.

La convention, d'une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, définit la mise à disposition d'un ensemble d'agents communaux dont les emplois concernent les domaines d'activité des compétences communautaires, la gestion des agents restant de la responsabilité de la commune, et prévoit le remboursement mensuel des dépenses de personnel qui consistent en frais de rémunérations et charges patronales.

L'annexe I récapitule les emplois mis à disposition par domaines de compétences et l'annexe II définit les postes budgétaires, les rémunérations concernées par la mise à disposition ; elle précise le grade le nom de l'agent la quotité du poste mis à disposition et la rémunération

charges comprises correspondante. Ces deux annexes font l'objet d'une révision annuelle par avenant.

4.3.3. Les avenants annuels

L'avenant n° 10 à la convention, particulière entre la commune d'Issoudun et la communauté de communes du pays d'Issoudun pour la mise à disposition des services communaux a été établi pour l'année 2013.

Comme la convention de 2003, cet avenant vise la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie proximité*, mais aussi la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* et la convention de mise à disposition du personnel en date du 22 décembre 2003. Il comporte, comme la convention initiale, deux annexes récapitulant d'une part les services mis à disposition de la CCPI par la commune d'Issoudun et précisant d'autre part, pour chaque poste mis à disposition, le service d'affectation dans la commune, le grade, le nom de l'agent, la quotité du poste et le coût total de la mise à disposition.

Ce coût de la mise à disposition facturé à la communauté de communes est établi en fonction des seules rémunérations des agents et n'intègre pas « les autres frais de fonctionnement des services » mis à disposition ainsi que le préconisait déjà la loi du 13 août 2004 que vise l'avenant n° 10, mais pas la convention initiale (de décembre 2013).

4.3.4. La nécessité d'établir de nouvelle convention de mise à disposition et d'avenants annuels conformes à la loi RCT du 16 décembre 2010 et d'envisager des transferts de personnel vers la CCPI

Aucune nouvelle convention entre la commune d'Issoudun et la communauté de communes du pays d'Issoudun n'a été établie, ni pour le budget 2012 ni pour le budget 2013. Il a juste été rédigé les habituels avenants à la convention de 2003, le remboursement portant sur les seuls frais de personnel, aucune unité de fonctionnement du service n'ayant été calculée.

En ce qui concerne la convention pour l'année 2013, il convient toutefois de signaler, outre le coût plus important de ces mises à disposition : 2 590 600 € contre 2 490 000 €, le plus grand nombre de postes administratifs mis à disposition, 18 contre 12 précédemment, et une quotité plus importante, environ 60 % contre 40 % précédemment. Pour cette fonction administration, il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence transférée et il est permis de s'interroger sur le maintien de cette mise à disposition.

Par ailleurs, les agents de la voirie sont désormais mis à disposition à hauteur de 80 % de leur temps contre 100 % précédemment. Cela résulte sans doute de la réduction à la seule voirie d'intérêt communautaire du transfert de compétences en matière de voirie. Cette compétence désormais partagée permet de maintenir les mises à disposition puisque celles-ci ne sont désormais possibles que dans le cas d'un transfert partiel de compétences.

Pour l'entretien et le fonctionnement d'équipements socio-culturels sportifs et d'enseignement, il est permis de s'interroger sur le maintien des mises à disposition. En effet, si les fonctions culture et sports ne sont que partiellement transférées, les équipements le sont bel et bien. Ainsi pour le conservatoire de musique, l'ensemble des assistants d'enseignement artistique

sont bien à 100 % mis à disposition du conservatoire. Leur poste devrait en toute logique être transféré à la communauté de communes d'autant que celle-ci fait par ailleurs appel, sur son budget, à 35 professeurs de musique, personnel horaire non titulaire ainsi que l'indique son rapport annuel.

De la même façon, le personnel mis à disposition à 100 % pour l'enseignement primaire et la restauration scolaire devrait être transféré d'autant que, là aussi, la communauté de communes emploie quatre adjoints techniques pour le restaurant scolaire. Il ne s'agit pas là de personnel horaire mais de personnel non titulaire.

Le maire a indiqué que *« La Ville prend bonne note des remarques de la Chambre concernant les conditions de ce transfert pour les agents intervenant en totalité dans le champ de compétences de la Communauté et sur le nouveau mode de calcul devant prendre en compte le coût unitaire de fonctionnement des services concernés par la mise à disposition. L'élaboration du futur schéma de mutualisation à établir pour Mars 2015 sera l'occasion pour actualiser notre dispositif de mise à disposition »*.

5 LE PERSONNEL ET L'EPCCI

Conformément à la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 *relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle* et au décret d'application n° 2002-1172 du 11 septembre 2002, la commune d'Issoudun et la communauté de communes du pays d'Issoudun ont décidé de constituer ensemble avec l'État un établissement public de coopération culturelle, l'établissement public de coopération culturelle d'Issoudun (EPCCI) ayant vocation notamment à exploiter plusieurs équipements culturels situés à Issoudun, particulièrement le centre culturel *Albert Camus*, mis à disposition à titre onéreux, et le musée de l'hospice *Saint-Roch*, mis à disposition à titre gratuit par la commune.

5.1 La mise à disposition de la directrice de la culture

La directrice du service de la culture de la commune d'Issoudun est mise à disposition pour 100 % de son temps auprès de l'EPCCI dont elle assure la direction.

Or, le décret du 11 septembre 2002 qui a créé l'article R.1431-14 du CGCT précise que les fonctions de directeur d'établissement public de coopération culturelle sont incompatibles avec toute fonction dans un groupement qui en est membre et que celui-ci ne peut conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans ces entreprises, assurer des prestations pour leur compte, et qu'en cas de manquement constaté à ces règles, il est démis de ses fonctions par le conseil d'administration après avoir été mis à même de présenter ses observations.

L'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales modifié par la loi du 22 juin 2006 précise par ailleurs que les directeurs d'établissement public de coopération culturelle bénéficient d'un contrat à durée déterminée d'une durée égale à la durée de leur mandat, ce qui suppose qu'ils soient mis en position de détachement préalablement s'ils sont fonctionnaires.

Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle dispose ainsi d'un statut conforté, garantie d'une autonomie renforcée, qui lui confère la stabilité nécessaire

permettant de mettre en œuvre les propositions d'orientation au vu desquelles il est recruté. Le code général des collectivités territoriales prévoit donc désormais que son recrutement s'effectue suivant une procédure d'appel à candidature et qu'il bénéficie d'un contrat à durée déterminée d'une durée égale à celle du mandat qu'il détient.

La simple mise à disposition de la directrice de la culture en tant que directrice de l'EPCCI apparaît donc irrégulière. Celle-ci aurait dû être mise en position de détachement, bénéficier d'un contrat à durée déterminée et abandonner toute responsabilité au sein de la commune d'Issoudun.

De plus, s'il existe bien une convention de mise à disposition de l'intéressée, prévoyant notamment le remboursement par l'établissement public de coopération culturelle de la rémunération et des charges sociales, il convient de relever l'absence d'arrêté de mise à disposition et d'avis du comité technique paritaire ainsi que le prévoit la réglementation en matière de mise à disposition.

En réponse à l'observation de la chambre, le maire a précisé que *« la situation de l'intéressée a fait l'objet d'une modification puisqu'elle a été placée à compter du 1^{er} juillet 2013 en position de détachement auprès de cet établissement et que par ailleurs, son mandat étant arrivé à échéance en janvier 2014, une procédure de recrutement d'un nouveau directeur a été lancée conformément aux dispositions réglementaires, ce nouveau directeur ayant pris ses fonctions à partir du 1^{er} février 2014 »*.

5.2 Les agents du service culturel mis à disposition de l'EPCCI

L'examen de la liste des agents de la commune classés par services permet de constater que, pour le service culturel, les agents communaux sont affectés à différents sites : la médiathèque qui est exploitée en régie, le conservatoire transféré à la CCPI et dont les agents sont mis à disposition par la commune selon les modalités particulières examinées précédemment, mais aussi le centre culturel *Albert Camus* et le musée *Saint-Roch* qui relèvent de l'EPCCI. Celui-ci perçoit en outre une subvention de plus de 500 000 € par an de la part de la commune pour faire fonctionner ces équipements, la communauté de communes versant pour sa part une subvention de plus d'un million d'euros à cet établissement public qui, par dérogation aux textes en vigueur pour les établissements publics industriels et commerciaux, est autorisé à percevoir des subventions d'équilibre de la part de ces collectivités.

Si les statuts de l'EPCCI prévoient que celui-ci dispose de personnel propre, de droit privé, pour faire fonctionner ces structures, ils précisent aussi que les personnels affectés par la commune à ces structures sont mis à disposition

Il convient de noter que c'est dans le service culturel qu'il y a la plus grande concentration d'agents de catégorie A et B, notamment des conservateurs du patrimoine, des attachés et assistants de conservation dont la rémunération totale excède 600 000 €, soit un peu plus que la subvention que la ville verse par ailleurs à l'EPCCI.

Aucune convention de mise à disposition de ces personnels auprès de l'EPCCI n'a été cependant établie, et aucun remboursement des rémunérations correspondantes n'a été réclamé.

La commune a toutefois indiqué que *« concernant les personnels statutaires exerçant au sein des équipements mis à disposition de l'EPCCI, elle s'attachera à réviser la situation*

de ces personnels au regard des règles applicables en la matière en tenant compte de leurs souhaits ».

5.3 Les autres mises à disposition

Le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2008 de l'association office municipale de tourisme du pays d'Issoudun dont le siège se situe en mairie d'Issoudun comporte un rapport spécial du commissaire aux comptes en application de l'article L. 612-5 du code de commerce.

Ce rapport spécial indique que le commissaire aux comptes n'a été informé d'aucune convention au titre de l'exercice mais que néanmoins ses travaux lui ont permis de relever que la ville d'Issoudun, dont des représentants siègent au conseil d'administration de cette association, met à disposition de l'office de tourisme du personnel pour un montant évalué à 24 090 € en 2008.

La commune a toutefois indiqué qu'elle « *veillera à ce que la situation de l'agent d'accueil mis à disposition soit prise en compte dans le cadre d'une convention bilatérale avec un remboursement à la ville par l'association de la rémunération globale de cet agent* ».

5.4 La nécessité de respecter les règles en vigueur pour les mises à disposition de personnel

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique* et son décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008 *relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux* rendent en effet obligatoire, sans dérogation, le remboursement des frais de personnels territoriaux mis à disposition au profit des associations.

Pour les agents titulaires, le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 prévoit en son article 1er que l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination prend un arrêté dans lequel est désigné le fonctionnaire, l'organisme auprès duquel il est mis à disposition, ainsi que la quotité de travail effectué auprès de celui-ci. Cet article précise également que « L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'établissement public administratif gestionnaire en est informée préalablement. »

A l'article 2, il est prévu qu'une convention doit être conclue entre la collectivité et l'organisme bénéficiaire et mentionner les éléments suivants : « *nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités. La convention peut porter sur la mise à disposition d'un ou de plusieurs agents* ». Ce nouveau régime impose le principe du remboursement des coûts de rémunération (la rémunération, les cotisations, les contributions y afférentes, les charges liées au congé maladie, celles liées au droit individuel à la formation). Ainsi, les mises à disposition gratuites de personnel des collectivités au bénéfice d'associations sont irrégulières dans le cadre de ce nouveau dispositif.

La convention ainsi que ses avenants doivent être soumis à l'approbation du fonctionnaire intéressé avant leur signature dans des conditions lui permettant d'exprimer son accord sur

la nature et les conditions de l'activité à exercer. Elle est prononcée pour une durée maximale de 3 ans renouvelables.

Conformément à l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, seuls les agents non titulaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée peuvent être mis à disposition d'autres collectivités territoriales ou établissements publics administratifs.

En aucun cas, les agents non titulaires ne peuvent être mis à disposition d'organismes de droit privé, type association.

En réponse à l'observation de la chambre, le maire a indiqué que « *la Ville prend bonne note des remarques de la Chambre concernant l'application des règles afférentes au régime de mise à disposition des agents territoriaux à des organismes tiers, notamment les modalités conventionnelles et les contreparties financières* ».

*

*

*



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin

www.ccomptes.fr/centre-limousin

Chambre régionale des comptes du Centre, Limousin

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

www.ccomptes.fr/centre-limousin