



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de La Chapelle-Saint-Mesmin
(Département du Loiret)

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 14 septembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	7
1.1 La qualité de l'information financière	7
1.1.1 Une projection financière encadre les orientations budgétaires.....	7
1.1.2 Des documents à parfaire en matière d'orientations budgétaires	8
1.1.3 La convention de partenariat avec le comité des œuvres sociales ne produit pas tous ses effets	8
1.2 L'exécution budgétaire	9
1.2.1 Une exécution budgétaire satisfaisante.....	9
1.2.2 Des restes à réaliser de faibles montants en investissement en fonctionnement	9
1.3 La fiabilité des comptes	9
1.3.1 Une gestion perfectible des autorisations de programme	9
1.3.2 L'absence de rattachement des produits	10
1.3.3 Les durées d'amortissement des immobilisations ne tiennent pas compte des modifications règlementaires intervenues	10
1.3.4 L'absence de contrôle des régies	11
2 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	11
2.1 Les soldes d'épargne et la situation au regard de la strate	11
2.1.1 Un effort de maîtrise de la dépense publique	11
2.1.2 Une reconstitution de la capacité d'autofinancement nette	12
2.1.3 La situation générale de la collectivité au regard de la présentation fonctionnelle et par rapport à sa strate de référence	12
2.2 L'évolution des produits	13
2.2.1 Une part prépondérante du produit des impôts locaux	14
2.2.2 Des contribuables mobilisés et certains usagers plus sollicités	14
2.2.3 Une baisse des ressources institutionnelles	15
2.3 L'évolution des charges	16
2.3.1 Une baisse limitée des dépenses de personnel et des subventions.....	16
2.3.2 Une progression contenue des charges à caractère général	17
2.4 La situation bilancielle	17
2.4.1 Une nette décélération de l'investissement.....	17
2.4.2 Une ressource mobilisée souvent supérieure au besoin de financement de l'investissement	17
2.4.3 Un fonds de roulement satisfaisant.....	18
2.5 La gestion de la dette	19
2.5.1 Une annuité et un encours par habitant en baisse	19
2.5.2 Une structure de dette entièrement à taux fixe.....	19
2.6 Le budget de l'eau.....	20
2.6.1 Une compétence transférée.....	20

2.6.2	Un dispositif transitoire	20
2.6.3	Une épargne reconstituée.....	21
2.6.4	La qualité du service ne peut être appréciée totalement	21
2.6.5	Un tarif qui augmente plus vite que l'inflation.....	21
3	LES RESSOURCES HUMAINES.....	22
3.1	Les effectifs.....	22
3.1.1	Une baisse des effectifs des agents non titulaires	22
3.1.2	Structure et évolution des charges de personnel.....	23
3.2	Une durée du travail inférieure à la durée légale	23
3.3	L'absentéisme	24
4	LE SCHÉMA DE MUTUALISATION	25
4.1	Une architecture juridique identifiée	25
4.2	Un pilotage et un suivi perfectibles	25
5	LA COMMANDE PUBLIQUE	26
5.1	Une absence de recensement des besoins en matière d'achat public.....	26
5.2	L'illustration d'un type d'achat récurrent mais échappant aux règles de marchés publics.....	27
5.3	Des manquements dans l'analyse des offres.....	28
6	LA MAISON DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE.....	28
6.1	L'appréciation de la fragilité de l'offre de médecine générale	29
6.2	Les modalités de réalisation d'un diagnostic territorial de santé.....	29
6.3	Le processus de prise de décision ayant conduit à l'acquisition de la MSP.....	31
6.4	Le portage du projet par un élu du conseil municipal.....	31
6.5	Le prix d'acquisition	33
6.6	Des baux à faibles loyers au regard de l'engagement financier.....	34
	ANNEXES	35

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Centre-Val-de-Loire a procédé à l'examen de la gestion de la commune de La Chapelle-Saint-Mesmin sur les exercices 2012 et suivants. Cet examen a principalement porté sur les thèmes relatifs à la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique, la mutualisation avec la métropole et la création d'une maison de santé pluridisciplinaire (MSP).

L'information financière communiquée aux membres de l'assemblée délibérante et, par leur intermédiaire, aux citoyens, reste à parfaire, notamment à l'occasion des débats d'orientations budgétaires (DOB). Les documents produits sont limités à un horizon annuel et ne déclinent pas les engagements pluriannuels de la collectivité. Par ailleurs, les mises à disposition de locaux ne sont pas mentionnées dans les comptes administratifs.

Une meilleure gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement serait de nature à contribuer à une diminution des restes à réaliser en dépenses d'investissement puisque près de 20 % des crédits ouverts ne sont pas consommés dans l'année.

S'agissant de la situation financière, les charges de gestion se situent, en 2016, en deçà de celles constatées en 2012, du fait d'une inflexion de la dépense à partir de 2015, liée notamment à la nécessité de retrouver une capacité d'épargne nette positive. Si les taux d'imposition communaux sont restés stables sur la période, ils demeurent supérieurs à ceux observés au sein des communes de taille analogue. Conjugués à des bases par habitant plus élevées que la moyenne, les taux votés permettent une progression de plus de quatre points en six ans de la part des impôts locaux dans les produits de gestion.

La diminution de près de 38 % des crédits en investissement a permis une décélération de l'emprunt, avec une amélioration de la capacité de désendettement ramenée à 4,4 ans en 2016. La dette est saine.

Au titre des ressources humaines, la durée légale du temps de travail n'est pas respectée. Les données relatives à ce secteur sont peu fiables, voire inexistantes.

La commande publique se caractérise par une absence de stratégie en matière d'achat. L'examen de marchés publics a mis en évidence des rapports d'analyses des offres à parfaire.

Enfin, la chambre a relevé plusieurs risques juridiques concernant le projet de mise en place de la maison de santé pluridisciplinaire, s'agissant notamment des modalités ayant conduit la collectivité à acquérir l'équipement et à celles lui ayant permis d'en déterminer le prix.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement et en assurer le suivi.

Recommandation n° 2 : Procéder au contrôle exhaustif et régulier des régies.

Recommandation n° 3 : Ramener le nombre de jours de congés annuels au contingent légal.

Recommandation n° 4 : Organiser la fonction *commande publique* pour encadrer et optimiser les achats (recensement des besoins, agent référent et guide de procédures).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de La Chapelle-Saint-Mesmin au cours des exercices 2012 et suivants. Située dans le département du Loiret, la collectivité territoriale compte 10 078 habitants au dernier recensement de 2013. Elle fait partie de la communauté d'agglomération Orléans-Val-de-Loire, devenue communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017, puis Métropole au 1^{er} juillet de la même année.

Le contrôle a été engagé par lettre du 5 décembre 2016, adressée à M. Nicolas Bonneau, maire de la commune depuis 2008 (annexe 1).

Les investigations ont porté sur la gestion budgétaire et comptable, la situation financière, la gestion des ressources humaines, le schéma de mutualisation métropolitain, la commande publique ainsi que le projet de maison de santé pluridisciplinaire.

1 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Si la préparation et l'exécution budgétaires sont globalement satisfaisantes, les informations à produire en annexe du compte administratif, ainsi que celles ayant trait aux engagements pluriannuels et à la fiabilité des comptes, demeurent perfectibles.

1.1 La qualité de l'information financière

1.1.1 Une projection financière encadre les orientations budgétaires

La définition des orientations budgétaires a, pour point de départ, une projection financière réalisée en section de fonctionnement par la direction des finances. L'enveloppe affectée aux dépenses d'investissement est déterminée à partir des niveaux prévisionnels de l'épargne brute et nette.

Les services sont destinataires d'une lettre de cadrage les invitant à adresser leurs prévisions en novembre, pour ce qui relève de la section de fonctionnement, et en début décembre, pour l'investissement. Cette lettre ne comporte pas d'objectifs chiffrés quant à l'évolution envisagée des crédits. Depuis l'exercice 2016, les services sont cependant invités à communiquer leurs « *prévisions budgétaires à partir d'une tendance à la baisse des crédits* » et à distinguer, s'agissant de l'investissement, les opérations dites « *impératives* » de celles « *souhaitables* ».

1.1.2 Des documents à parfaire en matière d'orientations budgétaires

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, prévoit l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget. Ce débat doit intervenir dans les deux mois précédant l'examen du budget.

L'article L. 2312-1 modifié du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, depuis l'adoption de la loi NOTRe¹, que dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat dont il est pris acte dans une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Les débats d'orientations budgétaires, établis par la commune sur la période 2012-2016, sont des pré-budgets où les orientations budgétaires sont uniquement présentées à l'échéance N+1. Si les réalisations en investissement sont rappelées, les engagements pluriannuels en matière d'équipement ne sont ni présentés ni valorisés, à l'exception d'un tableau présentant les crédits de paiement du budget annexe de l'eau relatif aux exercices 2015 à 2018 dans l'extrait de délibération relatif au DOB 2015. Enfin, il n'est pas fait état des éléments relatifs au temps de travail.

1.1.3 La convention de partenariat avec le comité des œuvres sociales ne produit pas tous ses effets

Le comité d'œuvres sociales (COS), association de droit privé, perçoit chaque année une subvention de la commune. En 2016, le montant voté est de 25 350 €.

La convention liant la commune au comité d'œuvres sociales du personnel, prévoit que ce montant représente 0,6 % du cumul des montants inscrits aux comptes 64111 et 64131 du budget primitif de l'année considérée. Cette convention prévoit également la mise à disposition, par la commune, d'un local meublé, de moyens humains et de matériel informatique et téléphonique.

La chambre relève que ces mises à disposition ne sont pas mentionnées en annexe du compte administratif, ce qui contrevient à l'instruction budgétaire et comptable M14. Selon celle-ci, « *les annexes constituent la quatrième partie du budget laquelle vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments (...). La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget* ».

¹ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Enfin, il n'est pas procédé au remboursement des frais de personnel des agents mis à disposition du COS. De ce fait, les dispositions de l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, qui prévoient que l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité la rémunération ainsi que les cotisations du fonctionnaire mis à disposition, ne sont pas respectées.

1.2 L'exécution budgétaire

1.2.1 Une exécution budgétaire satisfaisante

L'exécution budgétaire de la section de fonctionnement apparaît performante sur l'ensemble de la période. En dépenses de fonctionnement, le taux moyen d'exécution sur la période est de 96,4 %. En recettes, il est de 102,2 % en moyenne.

Au titre de l'investissement, le taux moyen de réalisation sur la période en dépenses est de 73,9 % et en recettes de 85,3 %, hors emprunt.

1.2.2 Des restes à réaliser de faibles montants en investissement en fonctionnement

En dépenses d'investissement, les restes à réaliser (RAR) représentent en moyenne 19 % des crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement. Ils intègrent notamment, en 2016, l'acquisition immobilière, comptabilisée au compte 21, liée au projet de la maison de santé.

En 2016, sur 2,3 M€ de crédits ouverts en dépenses d'investissement, 84,4 % relèvent de l'inscription au budget primitif (BP) et 15,6 % correspondent à une inscription de crédit complémentaire en cours d'exercice.

En recettes d'investissement, la collectivité présente sur l'ensemble de la période des RAR en section d'investissement relativement peu importants. Ces recettes sont exclusivement constituées de subventions d'investissement relatives aux projets d'investissement en cours.

En section de fonctionnement, sur l'ensemble de la période, les restes à réaliser apparaissent minimales. Ils représentent en moyenne 0,77 % des crédits ouverts en dépenses, et 0,1 % en recettes.

1.3 La fiabilité des comptes

1.3.1 Une gestion perfectible des autorisations de programme

La commune a opté - uniquement pour des opérations ciblées - pour la gestion de ses investissements selon la technique des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) énoncée à l'article L. 2311-3 du CGCT. Les AP/CP sont, selon la volonté de la collectivité, votés pour des durées maximales d'environ trois années.

Le montant des crédits inscrits des CP rattachés à des AP est très marginal. Il est, au plus, de 1 % depuis 2013 (cf. annexe 2).

Les annexes relatives aux AP/CP dans les comptes administratifs, ne sont pas suffisamment renseignées, y compris pour les investissements qui donnent lieu à l'ouverture d'une AP. Une meilleure gestion en AP/CP serait de nature à contribuer à une diminution des restes à réaliser en dépenses d'investissement puisque près de 20 % des crédits inscrits ne font pas l'objet d'une consommation dans l'année.

La chambre recommande à la commune de formaliser la gestion de ses AP/CP et d'en assurer un meilleur suivi afin d'améliorer la transparence des informations financières portées à la connaissance des élus.

Recommandation n° 1 : Formaliser la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement et en assurer le suivi.
--

1.3.2 L'absence de rattachement des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice vise à réintroduire dans le résultat de la section de fonctionnement la totalité des recettes et de dépenses devant y figurer. En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, ce rattachement est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le précédent contrôle avait fait état de manquements en la matière.

Si le rattachement des charges et des produits à l'exercice est réalisé de façon continue, la chambre observe que le montant des produits rattachés à l'exercice baisse tendanciellement sur la période sous revue jusqu'à devenir nul en 2016.

1.3.3 Les durées d'amortissement des immobilisations ne tiennent pas compte des modifications règlementaires intervenues

Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée délibérante en référence au barème figurant dans les instructions comptables, en application de l'article R. 2321-1 du CGCT.

La délibération fixant les durées d'amortissement est ancienne (18 décembre 1996) et n'intègre donc pas les modifications règlementaires intervenues depuis cette date, notamment celles relatives aux durées d'amortissement des subventions d'équipements versées. Bien que quelques délibérations relatives à des subventions d'équipement spécifiques aient été adoptées depuis lors, celle fixant les durées d'amortissement de l'ensemble des immobilisations doit être complétée.

Dès lors, la collectivité est invitée à délibérer à nouveau de façon à actualiser le régime d'amortissement de la totalité des biens qu'elle est susceptible d'amortir, dans le respect des dispositions règlementaires.

1.3.4 L'absence de contrôle des régies

La commune dispose de dix-huit régies (cf. annexe 3). Interrogée au sujet des contrôles qu'elle exerce concernant ses régies, la commune a fourni un tableau présentant pour chaque régie les dates de vérification. Seules huit d'entre-elles ont fait l'objet d'un contrôle par le comptable, essentiellement en 2010, 2012 et 2013. Aucun contrôle n'a été réalisé par l'ordonnateur.

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 permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

L'ordonnateur ne procède pas à un contrôle exhaustif des régies et ne satisfait donc pas aux obligations prévues à l'article R. 1617-17 du CGCT.

Enfin, compte tenu du nombre important de régies, la chambre invite la collectivité à se rapprocher du comptable afin de clarifier la situation de ces dernières, en procédant à leur recensement et à la suppression de celles qui sont inactives.

Recommandation n° 2 : Procéder au contrôle exhaustif et régulier des régies.

2 L'ANALYSE FINANCIÈRE

Les soldes d'épargne ont été reconstitués, à partir de 2015, sous le double effet de la baisse des charges, et du remboursement du capital de la dette. La décélération des dépenses d'équipement s'accompagne d'une diminution de l'encours de la dette par habitant qui place la commune, en termes d'endettement, très en deçà de la moyenne observée dans les communes comparables.

2.1 Les soldes d'épargne et la situation au regard de la strate

2.1.1 Un effort de maîtrise de la dépense publique

Les objectifs en matière d'équilibre budgétaire sont respectés. Au fil des années, les réalisations en fonctionnement concernant les charges à caractère général et les charges de personnel s'écartent des prévisions faites au DOB pour se situer en-deçà des prévisions.

À partir de 2015, une nette inflexion des charges de fonctionnement fait ainsi croître l'excédent brut de fonctionnement de près de 40 % en deux ans. L'effort de maîtrise de la dépense publique permet à la collectivité de disposer, en 2016, d'un niveau de dépense inférieur à celui constaté en 2012.

Tableau n° 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en K€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	12 292	12 209	12 092	12 209	12 101	-0,39%
Charges de gestion	10 711	10 954	11 077	10 992	10 679	-0,07%
Excédent brut de fonctionnement	1 581	1 254	1 016	1 218	1 422	-2,62%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

2.1.2 Une reconstitution de la capacité d'autofinancement nette

La baisse des charges conjuguée à celle de la diminution du remboursement du capital de la dette permet, en 2016, de retrouver une capacité d'autofinancement (CAF) nette proche de celle observée en 2012.

Tableau n° 2 : Constitution de la CAF nette

en K€	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	1 581	1 254	1 016	1 218	1 422	-2,62%
CAF brute	1 362	1 001	785	1 045	1 253	-2,06%
Remb. en capital de la dette	747	833	854	727	655	-3,23%
CAF nette ou disponible	615	168	- 68	318	598	-0,70%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Cette inflexion est due à un plus faible recours à l'emprunt sur cette période. Ainsi, le capital restant dû décroît de 1,4 % en moyenne par an, soit une baisse globale de 5,5 % depuis 2012.

2.1.3 La situation générale de la collectivité au regard de la présentation fonctionnelle et par rapport à sa strate de référence

Selon la présentation fonctionnelle des budgets, la part des services généraux et d'administration constitue le deuxième poste de dépenses en 2016 avec 25,8 % des dépenses réelles de fonctionnement. Ce poste diminue de 1,2 points par rapport au taux observé en 2012.

Les quatre premiers postes, hors services généraux, de dépenses en fonctionnement (enseignement-formation, sport-jeunesse, culture et aménagement urbain) représentent globalement 60 % des dépenses. Les trois équipements que sont la bibliothèque, l'école de musique et la piscine représentent un coût brut de 1,2 M€ en 2016, comparable à celui de 2012.

La dépense d'investissement a chuté de 37,8 % entre 2012 et 2016, ce qui représente une baisse de 17 % par an et par habitant.

Enfin, la présentation des ratios (cf. annexe 4) permet de comparer la situation de la commune avec celle des collectivités comparables. La commune de La Chapelle-Saint-Mesmin ayant changé de strate en fin de période, en raison de la croissance de sa population qui a dépassé les 10 000 habitants au dernier recensement, la comparaison est établie avec les communes de même importance.

En 2015, l'encours de dette par habitant de la collectivité est inférieur de 40 % à celui constaté au niveau des collectivités comparables. De même, les dépenses d'équipement par habitant apparaissent trois fois moins élevées.

En fonctionnement, si les recettes de la commune diminuent à partir de 2015, le produit des impositions reste supérieur à celui de la strate.

2.2 L'évolution des produits

Le volume global des ressources enregistre une faible décroissance (- 0,4 % en moyenne par an), avec une évolution différenciée de ses composantes.

La collectivité a, ponctuellement, procédé à des cessions sur la période sous revue dont les produits totaux se sont élevés à 0,45 M€. La plus-value totale réalisée sur ces ventes s'élève à 0,36 M€, soit 79,7 % du produit total perçu.

De façon plus pérenne, entre 2012 et 2016, les ressources fiscales propres et la fiscalité reversée (cf. annexe 5) ont globalement augmenté en volume de 0,55 M€. Elles représentent 78 % des produits en 2016, en progression de 8,3 % par rapport en 2012, alors que l'ensemble des ressources institutionnelles et d'exploitation a diminué de près de 0,74 M€ (- 17,8 %).

Tableau n° 3 : Composition et évolution des produits de gestion

en €	2012	Part	2016	Part	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 570 669	53%	7 204 094	60%	2,33%
Ressources d'exploitation	1 163 874	9%	1 240 086	10%	1,60%
Sous total 1	7 734 543	63%	8 444 180	70%	2,22%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 326 073	19%	1 506 617	12%	-10,29%
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	2 231 417	18%	2 150 029	18%	-0,92%
Sous total 2	4 557 490	37%	3 656 646	30%	-5,36%
Produits de gestion	12 292 033	100%	12 100 826	100%	-0,39%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

2.2.1 Une part prépondérante du produit des impôts locaux

Les ressources fiscales propres représentent 60 % des produits de gestion, en hausse de sept points par rapport à 2012. Elles atteignent 7,2 M€ en 2016, en progression de 9,6 % par rapport à 2012 (cf. annexe 6).

La part des impôts locaux représente 95 % des ressources fiscales et 59,6 % des produits de gestion, soit un montant de 6,8 M€ en 2016. La part des impôts locaux dans les produits de gestion a progressé de plus de quatre points en six ans.

Les bases nettes totales par habitant sont supérieures à celles de la moyenne des communes comparables (cf. annexe 6). Elles progressent cependant moins vite que ces dernières sur la période. Ainsi, l'écart entre les bases de la collectivité rapportées à celles de sa strate de référence qui était de 14 % en 2012 est ramené à 5 % en 2016.

Au regard de l'évolution globale de 13,2 % des bases de la taxe d'habitation (TH), de 8,58 % de celle relative au foncier bâti (FB), la variation moyenne annuelle est respectivement de 3,15 % pour la TH et de 2,08 % pour le FB. En retenant un coefficient d'actualisation moyen annuel des bases de 1,37 %² sur la période, calculé à partir des taux d'actualisation votés chaque année en loi de finances³, l'évolution moyenne physique calculée à partir des bases nettes taxables est de 1,75 % par an pour la TH et de 0,7 % pour le foncier bâti.

Les taux communaux sont restés stables sur la période et l'augmentation des taux observés sur la strate place la collectivité, jusqu'en 2015, à un niveau supérieur au taux moyen de TH. En 2016, le taux de TH de la commune (16,27 %) est devenu inférieur au taux moyen de la strate (16,61 %). Les taux de FB et de FNB se situent respectivement à 43 % et à 11 % au-dessus du taux moyen.

L'effet cumulé de l'actualisation des bases par le législateur et de l'évolution physique de celles-ci sur le territoire de la commune a conduit, à taux constants, à une progression annuelle moyenne de 2,52 % du produit.

2.2.2 Des contribuables mobilisés et certains usagers plus sollicités

Alors que le potentiel financier se situe légèrement au-dessus du niveau de celui de la strate, avec une progression moins forte sur la période, l'effort fiscal demandé au contribuable apparaît plus soutenu sur le territoire de la collectivité. Il est de 13 % supérieur à celui de la strate.

Par ailleurs, les tarifs évoluent sur la période de façon encadrée entre 0,3 % et 3 % en moyenne par an (cf. annexe 7). Ce sont les accueils périscolaires du soir qui enregistrent l'évolution la plus significative sur la période, entre 2012 et 2016, pour certains quotients familiaux, avec une évolution de près de 7 % par an.

² Il est calculé à partir de la racine nième du produit des indices.

³ Coefficient de 1,018 en 2012 et 2013, 1,009 en 2014 et 2015 et 1,01 en 2016.

Au total, la part des produits des services et du domaine progresse de l'ordre d'un point au sein des recettes de fonctionnement. Les recettes tarifaires évoluent de 4 % par an, soit plus que l'inflation, alors que l'ensemble des recettes reste stable. En volume, elles représentent, en 2016, un montant de 925 800 €.

2.2.3 Une baisse des ressources institutionnelles

En 2016, les ressources institutionnelles sont composées à 56 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF), contre 62 % en 2012 (cf. annexe 8). Le solde comprend les participations de l'État et des collectivités locales (34 %), ainsi que les attributions de compensation et de péréquation (10 %).

La baisse de la DGF est imputable à trois niveaux :

- Au titre de la contribution au redressement des finances publiques et conformément à l'article L. 2334-7 du CGCT, la contribution est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées d'atténuations de produits. Cette contribution s'est traduite par un prélèvement correspondant à 1,84% des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la commune, opéré sur la dotation forfaitaire. En la matière, la contribution de la commune au redressement des finances publiques a été de 94 157 € en 2014, 231 401 € en 2015 et 233 299 € en 2016. L'incidence sur la seule dotation forfaitaire est de - 503 559 € entre 2014 et 2016⁴.

- La dotation forfaitaire des communes, dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal par habitant constaté pour l'ensemble des communes, est écarté en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,75 fois le potentiel fiscal par habitant. Le potentiel fiscal par habitant de la collectivité est en 2015 de 1 045 € et celui des communes comparables est de 972 € (fiche DGF 2015). La collectivité est donc éligible à l'écartement. Il a été de 36 605 € en 2015 et de 28 952 € en 2016.

- Au titre de la dotation nationale de péréquation, la commune n'est pas éligible à la part « majoration » du fait d'un potentiel fiscal trop élevé.

Au total, la DGF est, en 2016, en recul de 386 432 € par rapport à 2014 et de 594 479 € par rapport à 2012. La DGF par habitant est passée de 151,7 € en 2012 à 82,33 € en 2016.

Par ailleurs, une forte décroissance des attributions de compensation et de péréquation est constatée, principalement marquée entre 2012 et 2014 puis entre 2015 et 2016.

Sur la période, la principale baisse de ces produits résulte de l'arrêt du versement du fonds départemental de la taxe professionnelle (FDPTP), institué en 1975 au profit des communes afin de mettre en œuvre une péréquation fiscale horizontale du produit de la taxe professionnelle de certains établissements au niveau départemental ou interdépartemental.

Dans l'ensemble, les ressources institutionnelles s'établissent à 1,5 M€ en 2016 contre 2,3 M€ en 2012, en baisse annuelle moyenne de près de 10,3 %.

⁴ Éléments fiches DGF.

2.3 L'évolution des charges

En 2016, les charges courantes sont valorisées à hauteur de 10,8 M€ (cf. annexe 9). Elles ont baissé de 3,8 % en 2016 par rapport à 2014, alors que la progression observée entre 2012 et 2014 est de 3 %, soit + 1,5 % par an.

Ces données sont la traduction de la politique municipale retracée dans le DOB 2015, à savoir « *la maîtrise des dépenses de fonctionnement pour répondre à la régression des recettes de fonctionnement et préserver la capacité d'autofinancement du budget principal de la ville* ».

Selon la collectivité, les charges à caractère général ont été optimisées avec, par exemple, la récente définition d'un catalogue pour l'achat des fournitures, et les départs d'agents ont également fait l'objet d'une réflexion particulière afin d'optimiser les effectifs au sein de l'organisation. La direction des finances a, par ailleurs, mis en place une comptabilité analytique qui permet d'isoler finement les dépenses relatives aux services, actions et équipements municipaux, sans toutefois intégrer les charges indirectes.

Au total, même si les charges de fonctionnement ramenées par habitant sont en diminution, elles restent néanmoins supérieures de 25 % par rapport à celles constatées en moyenne au sein des communes appartenant à la même strate de référence.

2.3.1 Une baisse limitée des dépenses de personnel et des subventions

Le montant des charges de personnel atteint 6,86 M€ sur le dernier exercice, soit 64,2 % des charges de fonctionnement représentant un niveau identique au début de période (64,3 % en 2012). Ce montant se situe légèrement en deçà du montant de 2012 (6,89 M€) (cf. annexe 10).

Les charges de personnel représentent en 2016, un montant de 669 € par habitant, soit un niveau proche de celui constaté pour la strate (660 €). L'écart avec la strate se résorbe progressivement depuis 2012. Le coefficient multiplicateur par rapport au niveau de la strate était de 1,41 en 2012, contre 1,09 en 2015.

Hors charges sociales, les rémunérations du personnel décroissent de 0,4 % par an et sont valorisées à hauteur de 4,49 M€ en 2016. La rémunération du personnel titulaire évolue plus vite que celle des non titulaires, 4,5 % en moyenne par an contre - 11,9 % du fait de la baisse des effectifs.

La part de la rémunération des non titulaires, hors emplois aidés, représente 16,5 % du total des rémunérations, en baisse de plus de onze points par rapport à 2012. Les autres rémunérations (emplois d'insertion et apprentis) s'établissent à 27 850 € en 2016.

S'agissant des subventions servies, elles passent de 243 061 € en 2012 à 224 376 € en 2016, soit une baisse de 2 % par an (cf. annexe 14). Deux associations bénéficient, en 2016, d'une subvention supérieure à 10 000 €, représentant 17,4 % de l'enveloppe.

La baisse du montant global alloué à ces deux associations représente sur la période 18 685 €. La collectivité précise qu'il n'y a pas eu d'impact sur l'emploi.

2.3.2 Une progression contenue des charges à caractère général

Les charges à caractère général connaissent une progression stable en début et fin de période, avec un niveau de l'ordre de 3,4 M€ par an. Toutefois, leur évolution n'apparaît pas linéaire sur la période : forte résorption en 2015 (- 7,9 % par rapport à 2014), reprise à la hausse en 2016 (+ 6,6 % par rapport à 2015).

Les prestations de services avec les entreprises sont en diminution très sensible (- 60,4 % en moyenne par an), ainsi que les frais d'entretien et de réparation (- 6,6 %) et les déplacements et missions (- 22,6 %). À contrario, sont sujettes à des évolutions soutenues, les assurances et frais bancaires (+ 16,9 % en moyenne par an), les achats autres que les terrains (+ 7,9 %) et les frais postaux (+ 6,3 %).

Les coûts supplémentaires engendrés par l'évolution des dépenses précitées représentent sur la période 545 804 €, pour partie compensés par les économies réalisées par ailleurs.

2.4 La situation bilancielle

2.4.1 Une nette décélération de l'investissement

L'investissement a été divisé par deux en quatre ans. La baisse de ces dépenses est, selon l'ordonnateur, la conséquence de nombreux équipements déjà présents sur le territoire. Ainsi, hormis un projet majeur de réalisation d'une maison de santé, la commune ne souhaite pas investir davantage, afin de ne pas augmenter les dépenses de fonctionnement afférentes.

Depuis 2012, les dépenses cumulées d'investissement se sont élevées à 7,5 M€, et les réalisations budgétaires diminuent de 16 % en moyenne par an.

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses d'investissement sur la période

<i>en K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Évol. moy. annuelle</i>
<i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	2 054	1 716	1 514	1 183	1 039	-16%
<i>Emprunt réalisé</i>	1 350	0	850	620	300	-31,3%

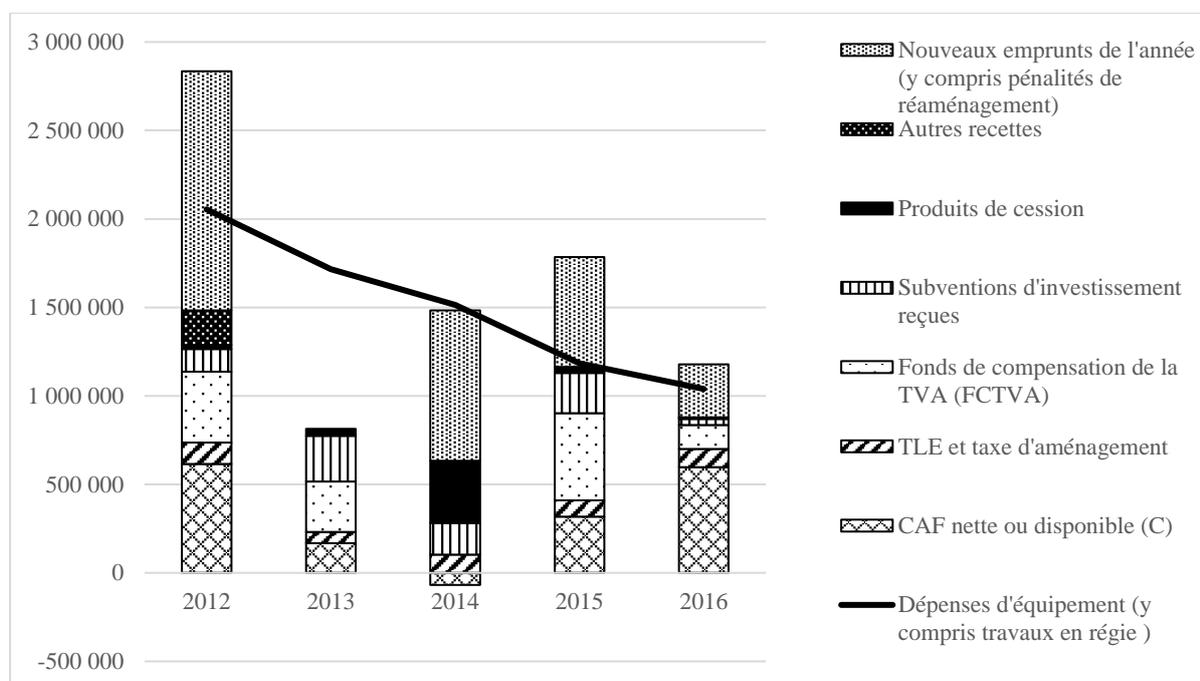
Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

2.4.2 Une ressource mobilisée souvent supérieure au besoin de financement de l'investissement

Sur la période, la dépense est financée par des fonds propres disponibles à hauteur de 3,2 M€ résultant de la CAF nette et de 4,5 M€ par des recettes d'investissement mobilisées hors

emprunt. La mobilisation de l'emprunt a été de 3,12 M€, soit un apport moyen annuel de 0,624 M€. La part de l'emprunt dans les dépenses d'investissement a été en moyenne de 41,5 % par an, avec un pic de 65 % en 2012 (1,3 M€ d'emprunts mobilisés) et une année sans aucun tirage en 2013.

Graphique n° 1 : Le financement de l'investissement



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

La mobilisation de l'emprunt a, sur les exercices 2012 et 2015, participé à la reconstitution du fonds de roulement net global, pour un montant respectif de 762 502 € et 601 343 €.

2.4.3 Un fonds de roulement satisfaisant

Le fonds de roulement net global de la commune connaît une augmentation notable, de 8,9 % en moyenne par an, résultant d'une évolution plus marquée des ressources que des emplois (cf. annexe 11). Le fonds de roulement représente en fin de période 49 jours de charges courantes, contre 32 jours en 2011. La collectivité dispose ainsi d'une réserve suffisante.

Le besoin en fonds de roulement global qui est la traduction du décalage entre la perception de recettes et le paiement des dépenses connaît une dégradation depuis 2013. Il est en moyenne inférieur à cinq jours. Au 31 décembre 2015, le niveau de la trésorerie s'établissait à 35 jours, permettant ainsi de couvrir un mois de dépenses courantes.

Toutefois, l'évolution de la trésorerie transmise par le comptable sur l'ensemble de l'année 2015 montre une variation très erratique du niveau mensuel.

Au regard de l'état A 2.1 du compte administratif 2015 - qui fait état de la réalisation d'un tirage sur la ligne de trésorerie à hauteur de 300 000 € intervenu au 23 juin 2015, et remboursé en deux versements, soit 150 000 € le 8 septembre 2015, et 150 000 € le 7 octobre 2015 -, le décompte transmis par le comptable montre que, si la mobilisation d'une ligne était justifiée en juin, son remboursement pouvait intervenir en totalité dès juillet 2015. Le montant des intérêts payés à ce double titre, soit 778, 52 €, est toutefois peu important.

2.5 La gestion de la dette

2.5.1 Une annuité et un encours par habitant en baisse

L'annuité de la dette (cf. annexe 12) est en diminution de 11,4 % en moyenne annuelle. Cette baisse est plus prononcée sur les deux dernières années (- 24 %), en conséquence, l'annuité est à son niveau le plus bas sur la période. L'annuité par habitant de la commune apparaît systématiquement inférieure au niveau constaté de la strate.

Tableau n° 5 : Annuité de la dette et comparaison strate (montants en €)

en € par habitant	2012	2013	2014	2015	2016	Évol. moy.
Annuité de dette de la commune	104	111	108	92	64	-11,4%
Annuité de dette de la strate	112	112	112	124	104	-1,8%
Encours de dette commune	698	603	594	575	533	-6,5%
Encours de dette strate	881	881	870	944	918	1%

Source : fiches DGCL

L'encours de la collectivité s'établit en 2016 à 5,8 M€, en baisse constante depuis 2013. L'année 2016 est son niveau le plus bas sur la période. Ainsi, la collectivité a amélioré sa capacité de désendettement depuis 2014 qui est passée de 7,6 ans à 4,4 ans en 2016. Comparé à la strate, l'encours par habitant de la commune est inférieur, de 42 %.

Le profil d'extinction de la dette du budget principal fait état au 1^{er} janvier 2016 d'une extinction naturelle de la dette en 2030, avec un capital restant dû au 1^{er} janvier 2016 à 5,46 M€.

2.5.2 Une structure de dette entièrement à taux fixe

Au 31 décembre 2016, l'encours de dette du budget principal est composé de treize prêts différents contractés notamment auprès de la Caisse d'Épargne (6), du Crédit Agricole (3), de

la Caisse française du financement (3) et du Crédit foncier de France (1). La charte Gissler⁵ met en évidence une dette saine dans la mesure où la totalité de l'encours de dette est classifié en A1.

Tous les produits ont été souscrits à taux fixe. De ce fait, la collectivité ne peut bénéficier de la baisse des taux. Toutefois, le taux moyen calculé de son encours de dette (3,4 % en 2016) est proche du taux moyen observé sur la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants de 3,24 %, selon l'observatoire de « Finances Actives ».

Aucun emprunt in fine n'a été conclu, l'ensemble des prêts font l'objet de remboursement, à périodicité trimestrielle ou annuelle.

Le budget annexe de l'eau détient douze emprunts au 31 décembre 2016, dont le capital restant dû s'élève à 2 309 396,73 €. Six de ces emprunts ont été conclus auprès de la Caisse d'épargne, quatre auprès de la Caisse française de financement, un auprès de la Banque postale et un avec le Crédit agricole. L'intégralité de l'encours de dette relève de la catégorie A1 de la charte Gissler. Cet encours ne présente donc pas de risques significatifs.

2.6 Le budget de l'eau

2.6.1 Une compétence transférée

La commune a réalisé, en régie, la distribution de l'eau potable à ses habitants jusqu'au 31 décembre 2016. La loi NOTRe a, notamment, eu des incidences sur l'autorité compétente en matière de distribution d'eau potable, puisqu'elle transfère cette compétence aux métropoles.

Un règlement de service, en date du 6 juin 2011, encadre l'activité de distribution du budget annexe de l'eau.

2.6.2 Un dispositif transitoire

À compter du 1^{er} janvier 2017, l'EPCI exerce la compétence eau potable sur le territoire de la commune. Le transfert de cette compétence a fait l'objet d'un consensus qui a abouti à la signature d'une convention de gestion transitoire d'une durée d'un an avec effet au 1^{er} janvier 2017, autorisée par délibération du conseil municipal du 13 décembre 2016.

Ainsi, les budgets annexes communaux ont été clôturés au 1^{er} janvier 2017 au profit de la création d'un budget de l'eau communautaire. Les factures continuent cependant d'être établies par les services communaux pour le compte de l'EPCI qui charge son trésorier d'en recouvrer les recettes comptabilisées dans le budget communautaire. Les communes prennent à leur charge les dépenses de fonctionnement et de personnel spécifiques à la compétence eau potable qui leurs

⁵ Cette charte classe les produits structurés en fonction de deux critères :

- l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule : classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé),
- la structure de la formule : classement d'A (risque faible) à E (risque élevé).

sont ensuite remboursées par l'EPCI. À ce titre, il leur incombait de produire le budget 2017 du service de l'eau, estimation servant de base au remboursement mensuel de la communauté urbaine.

La commune a estimé les dépenses et recettes de la façon suivante :

- concernant l'estimation des dépenses de personnel, sont intégrées les charges relatives aux sept agents (support technique et administratif) du service eau, proratisées en fonction de la quotité de temps de travail affectée à l'exécution des missions « eau » ;

- au plan des recettes, les emprunts relatifs à la compétence eau ont fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal du 13 décembre 2016 transférant leur gestion à la communauté urbaine. Le capital restant dû au 31 décembre 2016 s'élève à 2,3 M€ avec une annuité en capital 2017 de 94 423 € et un montant d'intérêts de 34 714 €.

2.6.3 Une épargne reconstituée

L'évolution continue du niveau de la CAF brute, résulte directement de la dynamique des ressources d'exploitation, de l'ordre de 5,2 % en moyenne par an, composées à 81 % de la vente de l'eau auprès des usagers (cf. annexe 13). Les produits des ventes enregistrent une évolution de 4,5 % en moyenne par an du fait de la hausse des volumes d'eau vendus et de la hausse du prix du mètre cube (m³).

Les charges de gestion enregistrent une progression de 4,9 % en moyenne par an, représentant une hausse globale de 20,9 % sur la période. Hors pertes sur créances irrécouvrables, l'évolution des charges est de 10 %.

La CAF brute, à l'instar de l'excédent brut de fonctionnement, enregistre une tendance à la hausse sur la période, respectivement de 17,2 % et 12,3 % en moyenne par an (cf. annexe 14). Toutefois, le niveau de la CAF brute, insuffisant entre 2013 et 2015 pour absorber une annuité de la dette en hausse, a été reconstitué à partir de 2015.

2.6.4 La qualité du service ne peut être appréciée totalement

Les indicateurs contenus dans le rapport prix qualité service (RPQS) ont été établis afin d'apprécier la performance du service (cf. annexe 15). En l'espèce, la chambre relève que la moitié des indicateurs RPQS ne sont pas valorisés en 2016.

Elle observe également que le taux de renouvellement des réseaux a diminué de moitié en quatre ans, et que le taux de réclamation a évolué de dix points en trois ans. En 2015, près d'un abonné sur quatre adresse une réclamation.

2.6.5 Un tarif qui augmente plus vite que l'inflation

Le prix du mètre cube (m³), déterminé annuellement par délibération, évolue de 3,5 % en moyenne par an. La facture type pour une consommation de 120 m³ (constituée des consommations d'eau, de la part de frais fixes « frais d'entretien », de la TVA et des redevances

pour l'agence de l'eau s'élève à 179,67 € en 2016, contre 164,73 € en 2013, soit une évolution de 2,2 % en moyenne par an, alors que l'inflation a varié de 0 % en 2015 à 0,9 % en 2013 (cf. annexe 16).

À titre de comparaison, le prix TTC par m³ constaté dans les villes de l'agglomération d'Orléans, en 2016, s'élève à 1,77 € à Olivet, à 1,28 € à Saint Hilaire Saint Mesmin, à 2,26 € à Ingré, à 1,32 € à Ormes et à 1,36 € à Orléans, contre 1,50 € à La Chapelle-Saint-Mesmin.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

Les effectifs employés par la commune, dénombrés en équivalents temps plein (ETP), sont en baisse sur la période. La gestion des ressources humaines reste perfectible avec la non application du cadre légal s'agissant de la durée du temps de travail et la difficulté de disposer de données fiables.

3.1 Les effectifs

3.1.1 Une baisse des effectifs des agents non titulaires

En 2016, la commune emploie 182,07 ETP, pour un effectif physique de 206 agents, dont 85 % sont des agents titulaires sur un emploi permanent (cf. annexe 17). Depuis 2012, la tendance observée est une réduction de 29 ETP chez les agents non titulaires. Ces derniers sont divisés par près de 2,5 en quatre ans. Au sein de cette catégorie, le nombre d'ETP sur un emploi permanent a été réduit de dix.

Selon l'ordonnateur, cette réduction relève à la fois de la volonté municipale de réduire la précarité liée au statut de non titulaire et de l'application du programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire puisque vingt agents étaient concernés par la loi 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

Tous statuts confondus, les ETP sur un emploi permanent passent de 172 en 2012 à 165 en 2016. Ceux sur emploi non permanent sont ramenés à 17. Ils étaient valorisés à hauteur de 36,8 en début de période.

La commune n'est pas en mesure de fournir, de façon précise, le nombre des agents en poste sur la période. L'écart observé entre les emplois budgétaires, et les emplois pourvus participent à la difficulté d'accéder à une information fiable.

3.1.2 Structure et évolution des charges de personnel

La part de la rémunération des personnels titulaires progresse de 15 points. En 2016, le montant de ces rémunérations s'établit à 4 M€, en progression moyenne de 4,13 % par an. Celui relatif aux personnels non titulaires est valorisé à hauteur de 0,8 M€, en diminution moyenne de près de 12 % par an (cf. annexe 18).

Les orientations prises, en 2015, viennent atténuer sur la période, les progressions des années 2013 et 2014 qui enregistrent les plus fortes évolutions en matière de rémunérations accordées aux personnels titulaires (respectivement + 9 et + 8 %).

Enfin, et selon la collectivité, l'effet de noria⁶ a contribué à la baisse des charges de personnel à hauteur de 32 000 € par an, entre 2013 et 2016.

3.2 Une durée du travail inférieure à la durée légale

Le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail de la commune, présenté en comité technique le 30 novembre 2001 et ayant bénéficié d'un avis favorable de la part de ses membres, mentionne un contingent de 27 jours de congés annuels par agent, et deux « jours mobiles » pour chaque agent (titulaire, stagiaire ou non titulaire).

Le guide interne du personnel mentionne, quant à lui, en plus des congés précités, des jours accordés au prorata de l'ancienneté effectuée.

Ces deux documents ne présentent pas les mêmes droits à congés pour les agents, ainsi que décrits dans le tableau ci-après.

Tableau n° 6 : Tableau comparatif protocole ARTT et guide du personnel

Type de congés	Protocole ARTT (validé en CTP le 30/11/2001 et signé par le maire et les représentants syndicaux)	Guide du personnel (document interne)
Congés annuels	27 jours	27 jours (soit 5,5 fois les obligations de travail hebdomadaire)
Congés supplémentaires de fractionnement	Pas de mention	2 jours
Congés ancienneté	Pas de mention	1 jour pour 5 ans d'ancienneté dans la fonction publique 2 jours pour 10 ans 3 jours pour 15 ans
Jours mobiles	2 jours	2 jours
Jours « enfant »	Pas de mention	1 jour par enfant à charge de moins de 16 ans accordé aux mères (ou aux pères lorsqu'ils élèvent seuls leurs enfants)

Source : guide du personnel, accord ARTT

⁶ L'effet de noria désigne la mesure de l'économie obtenue par une administration lors du remplacement d'agents bénéficiant d'une ancienneté élevée par des agents récemment recrutés, à effectif constant.

Les deux jours de congés mobiles supplémentaires, prévus dans le protocole aménagement et réduction du temps de travail (ARTT), abaissent le temps de travail annuel des agents à 1 593 heures alors que la durée légale est de 1 607 heures. Le tableau ci-après met en évidence un « surcoût » de plus de 47 000 € par an (cf. annexe 19).

Ce surcoût représente un montant à minima, dans la mesure où il n'intègre pas l'ensemble des congés dont bénéficient effectivement les agents, et tel que précisé dans le guide du personnel. Au cas particulier, la charge supplémentaire occasionnée par l'ensemble des congés mentionnés dans le guide pourrait atteindre près de 190 000 € par an, si l'on retient annuellement un nombre de huit jours accordés à tort. Ces congés n'ont été, par ailleurs, pas présentés devant le conseil municipal.

Comme prévu par la loi n° 84-53 du 26 janvier modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit que « *tout fonctionnaire territorial en activité a droit (...) pour une année de service accompli (...) à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de services. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts.* ».

La collectivité ne respecte pas ces dispositions.

La chambre recommande à l'ordonnateur de ramener le nombre de jours de congés annuels au contingent légal prévu par les textes.

Recommandation n° 3 : Ramener le nombre de jours de congés annuels au contingent légal.

3.3 L'absentéisme

Les informations transmises par la commune concernant les arrêts maladie ne se sont pas révélées fiables jusqu'en 2015. L'ordonnateur précise toutefois que pour les exercices 2012, 2014 et 2016, 23 067, 27 496 et 23 016 heures d'absence pour raison de santé ont été enregistrées, ce qui représente respectivement, en équivalent temps plein, environ 14, 17 et 14 membres du personnel pour chacune de ces années. Une information désormais fiable révèle en moyenne 19 jours d'arrêt maladie par an et par agent (cf. annexe 20).

Par ailleurs, les délibérations encadrant le régime indemnitaire⁷ prévoient une disposition spécifique de versement du régime indemnitaire en cas d'absence. En la matière, le versement des primes et indemnités est suspendu en cas de congé de longue maladie, de congé de maladie longue durée et de congé de grave maladie. Selon la collectivité, le non versement du régime indemnitaire, dans ces situations, a représenté 15 744 € en 2014, et 5 804 € en 2015.

⁷ Délibération du 29 juin 2015 concernant les primes et indemnités et délibération du 13 décembre 2016 pour la mise en place du RIFSEEP.

4 LE SCHEMA DE MUTUALISATION

4.1 Une architecture juridique identifiée

Issu de la loi « réforme des collectivités territoriales » (RCT) du 16 décembre 2010, le schéma de mutualisation doit prévoir l'organisation mutualisée des services communaux et intercommunaux à mettre en œuvre pendant la durée du mandat au sein d'un EPCI à fiscalité propre en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, dont la date limite d'adoption a été reportée au 31 décembre 2015 par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le schéma de mutualisation a été adopté par l'agglomération le 9 juillet 2015 et s'inscrit sur une durée de cinq ans. Il prévoit le rapprochement des fonctions supports à partir du 1^{er} janvier 2016 sur trois axes : des missions récurrentes, des missions ponctuelles d'expertise ou de gestion ainsi que la mise à disposition de biens partagés tels que les infrastructures mutualisées, les serveurs applicatifs, et les applications métiers.

Dans ce cadre, le conseil municipal, par délibération du 24 novembre 2015, a confirmé les intentions exprimées par délibération du 29 juin 2015 quant à la participation de la commune à la mutualisation de compétences supports⁸ avec l'EPCI.

La commune de La Chapelle-Saint-Mesmin participe à la mutualisation de 17 actions sur les 34 proposées par le schéma de mutualisation de l'agglomération.

4.2 Un pilotage et un suivi perfectibles

Pour la mise en œuvre de cette mutualisation, une convention cadre a été signée entre l'agglomération et les communes membres volontaires fixant le cadre général des relations (organisation juridique, administrative et financière de la mutualisation).

Dans ses principes, la mutualisation porte sur des fonctions qui peuvent intervenir de manière permanente ou ponctuelle. Elle peut concerner une direction dans son ensemble ou seulement une partie des activités, voire certaines fonctions exercées par certains agents du service. Chaque convention passée entre la commune et l'EPCI mentionne le service ou la direction mutualisés, les missions assurées, les coûts et modalités financières de répartition de la gestion mutualisée.

En matière de suivi, il incombe aux responsables des services mutualisés d'établir un état récapitulatif mensuel des tâches effectuées par le service pour les collectivités bénéficiaires. En outre, une instance de suivi, par fonction support, se réunit annuellement dans le but d'examiner ces états récapitulatifs.

⁸ Le système d'information géographique, le pôle d'expertise financière, les groupements de commandes, la gestion des dossiers de retraite, la gestion de l'allocation de retour à l'emploi, le service hygiène et sécurité, la gestion des sinistres et l'ingénierie énergétique.

Interrogée sur ces éléments d'étape, la collectivité n'a transmis aucun document permettant d'apprécier l'état d'avancement de ce processus.

Par ailleurs, et en application de la convention cadre, la commune a signé une convention particulière le 31 mars 2016 avec l'agglomération qui précise le périmètre mutualisé, la mise à disposition éventuelle d'agents, de locaux, ainsi que les conditions financières relatives à cette mutualisation.

Pour ce faire, l'agglomération met à disposition de la commune l'ensemble des agents communautaires et communaux des services mutualisés et procède au remboursement sur la base du coût du service dont elle bénéficie.

Ce coût peut être un coût unitaire par action, un coût horaire, ou un coût du service sur la base de la part de l'activité rendue.

Dans le même temps, la mise à disposition des agents de la commune à l'agglomération fait l'objet de remboursements aux communes des charges de personnel telles qu'elles figurent au compte administratif de la commune et d'un coût moyen par agent composé des frais de fonctionnement en matière de prestations sociales, de dépenses de formation et de frais de déplacements. En la matière, il est précisé à l'article 4.2 de la convention que « *le mécanisme de solidarité communautaire permet que les communes bénéficiaires ne paient pas plus que le coût du service supporté avant la mutualisation* ».

L'agglomération rembourse à la commune les charges de personnel des agents qu'elle met à sa disposition ainsi que la mise à disposition des locaux occupés sur la base d'un forfait annuel de 100 € par mètre carré. Interrogés sur les écritures réalisées, la collectivité et le comptable précisent qu'aucun flux n'a été enregistré dans les comptes.

L'ordonnateur estime que la mise en place du schéma de mutualisation et par conséquent le plan d'action en découlant relèvent de la compétence de l'EPCI et non de celle de la commune. Or, début 2018, celui-ci n'avait pas transmis à ses communes membres de calendrier de mise en œuvre. En conséquence, aucun plan d'actions n'est à ce jour établi.

Enfin, il conviendra que la collectivité s'assure que les modalités retenues dans le cadre de la mutualisation respectent, s'agissant des prestations dispensées, les dispositions prévues à l'article L. 5111-1 du CGCT.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Une absence de recensement des besoins en matière d'achat public

Hormis les investissements d'ampleur, la commune ne procède pas au recensement de ses besoins. La direction des finances intervient sur les marchés importants en termes de coûts. Les marchés de moindre incidence financière sont directement gérés dans les services.

La chambre rappelle que tous les achats doivent respecter les principes fondamentaux de la commande publique, et notamment l'article 30 de l'ordonnance 2015-899 du

23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui précise que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant le lancement de la consultation (...)* ».

Seul un suivi a posteriori de la passation est réalisé par le biais d'un tableau de bord concernant l'exécution des marchés avec mention des avenants. Une formalisation de la répartition des fonctions dans le processus d'achat public, ainsi que la désignation et la formation d'agents référents en la matière permettraient à la commune de sécuriser et d'optimiser ses achats.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'organiser la fonction *commande publique* au sein de la collectivité pour mieux encadrer et optimiser les achats en recensant des besoins, en nommant un agent référent et en établissant un guide de procédures.

Recommandation n° 4 : Organiser la fonction *commande publique* pour encadrer et optimiser les achats (recensement des besoins, agent référent et guide de procédures).

5.2 L'illustration d'un type d'achat récurrent mais échappant aux règles de marchés publics

Une délibération du conseil municipal du 9 avril 2014 encadre les délégations de signature sur la période sous revue : le conseil municipal a délégué à l'ordonnateur le fait de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de marchés de travaux, de fournitures, de services qui peuvent être passés sans formalité préalable en raison de leur montant, ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 % lorsque les crédits sont inscrits au budget* ». Une nouvelle délibération du conseil municipal du 31 janvier 2017, portant sur les délégations au maire, reconduit strictement ces dispositions en matière de commande publique.

Globalement, le montant des avenants passés sur la période représente un montant de 26 863,48 € pour un montant de marché initial de 9,55 M€, soit 0,28 %. Ce montant doit toutefois être confronté aux pratiques de la collectivité en matière d'achat.

En effet, en 2015, et au regard des dépenses de fonctionnement réalisées sur le chapitre 011, 84,6 % des dépenses de fonctionnement, soit 2,77 M€ sur 3,27 M€, sont inférieures à 20 000 € et sont généralement réalisées hors marchés. Il s'agit principalement de commandes ponctuelles réalisées auprès de fournisseurs.

À titre d'exemple, la commune a mandaté, sur l'exercice 2015, un nombre de 57 factures correspondant à un montant global annuel de 44 179 €, pour la fourniture de produits d'entretien auprès d'un même opérateur.

La commune n'a pas été en mesure de produire d'éléments attestant de l'existence de mise en concurrence, malgré l'obligation de procéder à une publicité adaptée. Ces approvisionnements prévisibles en produits d'entretien ont été effectués au gré de la demande, échappant ainsi à tout recensement des besoins et aux dispositions du code des marchés publics. La commune précise avoir formalisé un marché public d'entretien à partir d'avril 2016.

En la matière, des marchés à bons de commande pour les besoins récurrents, auraient pu être réalisés, permettant à la commune d'étayer son fichier de fournisseurs et d'améliorer ainsi ses capacités de négociation. Un dispositif a pourtant été formalisé, en 2009, puis mis à jour en 2014 et 2015, mentionnant les formalités à accomplir en fonction des seuils, les documents à produire par acteur, et la procédure d'engagement des dépenses. Sa mise en œuvre opérationnelle participerait à l'amélioration des procédures au sein de l'organisation.

5.3 Des manquements dans l'analyse des offres

La commune a procédé à une consultation sur son profil acheteur sur le Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) en date du 23 mai 2012, afin de mettre en place, sur son territoire, un dispositif de vidéo protection. Le marché a été accordé à une société, pour un montant de 98 115 € TTC, par décision du 13 juillet 2012.

Le rapport d'analyse des offres transmis par la collectivité est un document papier d'une page, rédigé entièrement à la main, comportant le nom de quatre entreprises. La date de la réunion de la commission n'est pas précisée, pas plus que les participants ou l'objet. Il n'est, par ailleurs, revêtu d'aucune signature.

En application de l'article 53 du code des marchés publics, pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde : 1° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison et le délai de livraison ou d'exécution.

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ; 2° Soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.

En l'espèce, les éléments remis par l'ordonnateur, se limitent à présenter des données chiffrées, parfois raturées, qui ne respectent pas les principes de l'analyse des offres. Les critères ne sont pas énoncés. La pondération est absente. Il n'est fait état d'aucune analyse ni justification ni classement des offres. Ce document ne s'apparente pas à un rapport d'analyse des offres.

6 LA MAISON DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE

Dans le cadre de son projet de mandat, la municipalité s'est engagée à accroître l'offre médicale sur le territoire de la commune. La chambre a successivement examiné l'appréciation de la fragilité de l'offre de médecine générale, les modalités de réalisation d'un diagnostic territorial de santé, le processus de prise de décision ayant conduit à l'acquisition d'un cabinet

médical, le portage du projet par un élu du conseil municipal, le prix d'acquisition et la valeur locative des biens acquis.

6.1 L'appréciation de la fragilité de l'offre de médecine générale

Le projet de création de la maison de santé pluridisciplinaire a été soumis à l'agence régionale de santé (ARS) afin d'obtenir le label de maison de santé pluri-professionnelle (MSP), laquelle a rendu un avis définitif favorable en date du 6 juillet 2017.

Selon l'ARS, l'agglomération orléanaise se trouve, au même titre que le reste du département, confrontée à des difficultés d'accès aux soins liées au manque de médecins. La création de plusieurs MSP sur l'agglomération a pour but, d'une part, d'améliorer l'attractivité du territoire pour de nouveaux professionnels de santé et, d'autre part, de favoriser une meilleure organisation des soins non programmés et plus généralement, un exercice pluri professionnel.

Le dernier arrêté produit par l'ARS, en date du 7 décembre 2017, relatif à l'identification des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins concernant la profession de médecin, ne comprend pas la commune de La Chapelle-Saint-Mesmin. Selon l'ARS, cette situation ne freine en rien la création d'une maison de santé pluridisciplinaire sur la commune.

De fait, dans ses conclusions, après avoir indiqué que le bassin de vie d'Orléans n'est pas reconnu comme zone fragile SROS par arrêté du DGARS du 27 octobre 2014, l'agence présente les points forts du projet et, notamment, le fait qu'il s'inscrit dans le cadre du contrat local de santé d'Orléans et répond à l'objectif du pacte territoire santé concernant la mise en place de sept à huit maisons de santé pluridisciplinaire sur l'agglomération orléanaise.

L'avis de l'agence est lié à la qualité du projet déposé et à la capacité des acteurs à fédérer des professionnels dans une démarche pluridisciplinaire de pratique et de permanence des soins. Il n'est pas nécessaire que le projet soit public pour l'obtention de l'accord. En l'espèce, il s'agit de permettre l'installation, après agrandissement, de douze praticiens (trois médecins généralistes, deux dentistes, deux infirmières, quatre kinésithérapeutes et un pédicure-podologue).

L'avis, positif, de l'ARS rappelle que les professionnels de santé sont regroupés au sein d'une société civile de moyens (SCM) composée d'un dentiste et de trois médecins. Il souligne que parmi les médecins généralistes de la commune, deux sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite dans les années à venir. Elle précise également les points de vigilance, à savoir que le projet doit, d'une part, prévoir de manière plus précise les plages de soins non programmés et, d'autre part, procéder à la formalisation des protocoles pluridisciplinaires non abouties.

6.2 Les modalités de réalisation d'un diagnostic territorial de santé

Afin d'établir un diagnostic territorial de santé pertinent et de rechercher les solutions permettant d'éviter l'érosion de l'offre de soins voire de l'améliorer, à moyen et long terme, tant

sur un plan qualitatif que quantitatif, le conseil municipal de la Chapelle-Saint-Mesmin, a décidé, à l'unanimité, par une délibération du 22 septembre 2014 « *de mettre en place un groupement de commandes avec les communes de Saint-Jean-de-la-Ruelle et Ingré pour la passation des marchés nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de santé commun* ».

Une convention de groupement de commande dont les orientations s'attachent à « *l'étude de toute action permettant d'accroître l'offre médicale libérale, et l'éventuelle création d'une structure communale de santé* » a été conclue le 27 octobre 2014. Selon ses termes, les trois communes souhaitent entamer une réflexion globale sur leurs besoins en professionnels de santé, les attentes de ces derniers et les besoins de leur population. C'est sur cette base qu'une concertation a été engagée entre ces trois communes et qu'elles ont choisi de s'associer dans l'élaboration d'un projet de santé commun.

En application de l'article 2 de la convention, La Chapelle-Saint-Mesmin est désignée comme coordonnateur du groupement de commandes au sens de l'article 8-II du code des marchés publics, ayant la qualité de pouvoir adjudicateur pour les marchés passés au titre de ce projet.

Lors de sa séance du 11 décembre 2014, la ville d'Ingré a souhaité se retirer de ce groupement. La délibération de retrait d'Ingré précise qu'elle avait signé la convention car elle « *visait à permettre la réalisation d'une étude diagnostic sur l'offre de soins dans chacune des trois communes* » et qu'elle n'avait « *nullement pour objet la réalisation d'une structure de santé, mais se limite à la réalisation d'un diagnostic sur l'offre de soins dans chacune des trois communes* », mais que devant « *la crainte des professionnels de santé que cette étude diagnostic intercommunale ne conduise à la réalisation d'une structure de santé sur une commune voisine* », la commune décidait de dénoncer la convention.

Saint-Jean-de-la-Ruelle a également quitté le groupement de commande, en mars 2016, à l'issue de la réalisation de la tranche ferme, portant sur la réalisation du diagnostic territorial. Elle a choisi de développer sa propre réflexion sur son territoire.

Le diagnostic territorial de santé a été réalisé par un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour un coût total de 59 212 € TTC. Il a été diligenté par la municipalité de La Chapelle-Saint-Mesmin, en vue « *d'identifier les leviers mobilisables pour une amélioration des conditions d'installation et de maintien des professionnels de santé sur son territoire* ».

L'ordonnateur admet que le territoire communal n'est pas répertorié comme une zone fragile par le SROS mais souligne que le rapport de l'AMO relève « *une fragilisation de l'offre en médecine générale et une sous dotation en spécialités de premier recours (gynécologie, pédiatrie, soins dentaires)* ». Par ailleurs, il observe que ce rapport, citant l'Atlas 2015 de la démographie médicale de l'Ordre national des médecins, classe la région Centre-Val-de-Loire comme une des moins bien dotées en médecins généralistes des régions métropolitaines.

La délibération du 21 juin 2016 précise les conclusions de ce cabinet. « *Ce diagnostic a conclu à l'opportunité de la création d'une ou plusieurs structures en vue de répondre aux objectifs suivants : favoriser l'installation de professionnels de santé, améliorer l'accès aux soins et la prise en charge de la population* ».

6.3 Le processus de prise de décision ayant conduit à l'acquisition de la MSP

Un premier volet du diagnostic de santé réalisé par l'AMO a été présenté à des professionnels de santé dès le 20 janvier 2016. La délibération du 21 juin 2016 précise qu' « À l'issue de la restitution faite devant les professionnels de la santé, les praticiens du cabinet médical situé rue de Beauvois ont entrepris l'écriture d'un projet aux fins de faire évoluer leur cabinet en MSP. L'un des médecins généralistes s'est positionné en porteur de projet, condition essentielle de sa mise en œuvre. Les praticiens de ce cabinet ont sollicité la municipalité pour les accompagner dans la création de cette structure ».

Une commission élargie composée d'élus, réunie le 14 juin 2016, a pris connaissance du volet complémentaire prenant en compte l'assentiment des professionnels concernés. Le conseil municipal s'est prononcé sur ce dossier une semaine plus tard, le 21 juin 2016. L'ordonnateur précise que les élus municipaux, pleinement informés des tenants et des aboutissants de ce projet, ont alors délibéré sur le projet de structure de MSP tel qu'il sera effectivement mis en œuvre ultérieurement et sur le principe de l'acquisition du cabinet médical existant (et seulement sur le principe, cette délibération ne créant par elle-même aucune obligation d'acquisition envers la SCI propriétaire des bâtiments loués au cabinet médical).

Au cours de cette séance, le conseil municipal a constaté le positionnement des praticiens, validé le principe de l'acquisition et de l'agrandissement du cabinet médical existant, situé 35 rue de Beauvois à La Chapelle-Saint-Mesmin, en vue d'y implanter la MSP, étant observé que la commune est propriétaire de deux terrains jouxtant le cabinet médical, dont l'un sera utilisé pour son extension.

Une réunion du comité de pilotage relatif au projet de MSP s'est tenue le 2 mars 2017. L'ouverture d'une autorisation de programme relative à cet investissement pour les études, la maîtrise d'œuvre et les travaux de création d'un montant global de 2,6 M€ TTC sur les exercices 2017 (0,15 M€), 2018 (1,1 M€) et 2019 (1,35 M€) a été actée par délibération du 28 mars 2017 adoptée à l'unanimité, et l'acquisition du bien, autorisée par une délibération du même jour, a été formalisée par acte notarié en date du 21 juillet 2017.

Ainsi, en dépit de la volonté de la municipalité d'engager une étude sur toute action permettant d'accroître l'offre médicale libérale et d'ouvrir la réflexion à d'autres collectivités, le choix du projet s'est rapidement concentré exclusivement sur une seule proposition, à savoir la création d'une maison de santé à La Chapelle-Saint-Mesmin.

Au regard de l'ensemble des éléments produits, la chambre considère que le comité de pilotage a privé le conseil municipal d'une réflexion sur le projet alternatif de centre de santé municipal, proposé par l'AMO.

6.4 Le portage du projet par un élu du conseil municipal

Le vendeur est une société civile immobilière (SCI) dont le siège est situé sur le territoire de la commune, représentée à l'acte par M. X en sa qualité d'associé-gérant de la SCI depuis 1998. M. X qui exerce au sein de ce cabinet en qualité de médecin, est également membre du conseil municipal de La Chapelle-Saint-Mesmin.

En sa qualité d' élu, M. X a pris part à plusieurs décisions concernant le projet de MSP. Outre sa présence à la réunion de concertation en sa qualité de professionnel de santé, le 20 janvier 2016, et à celle de la commission élargie en sa qualité d' élu, le 14 juin 2016, il a participé au vote de la délibération relative à la mise en place du groupement de commandes⁹, ainsi qu' au vote adoptant le montage financier pour l' agrandissement de la structure, avec la proposition d' ouverture d' une autorisation de programme de 2,6 M€¹⁰.

Comme le relève l' ordonnateur, aucun projet de MSP s' appuyant sur les professionnels de santé locaux n' était évoqué lors de la première délibération. Tel était cependant le cas lors de la seconde. Cette dernière n' est assortie d' aucune indication quant aux surfaces envisagées et obligations qui s' attachent à ce projet.

Par ailleurs, la délibération du 21 juin 2016 retient la création d' un comité de pilotage, composé de cinq élus, d' un représentant par catégorie professionnelle de la future MSP, d' un représentant de l' ARS, d' un représentant au titre du contrat local de santé, d' un représentant de l' AMO et de la directrice générale des services de la commune. Dans le cadre d' un vote à bulletin secret, M. X a été désigné, par 26 voix, pour siéger à ce comité de pilotage.

A la date des délibérations relatives à l' acquisition de la maison médicale, M. X était à la fois conseiller municipal de la Chapelle-Saint Mesmin et associé-gérant de la SCI. Cette société poursuivait des objectifs qui ne se confondaient pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune. Par suite, M. X avait, en sa qualité de gérant de la SCI, un intérêt distinct de celui de la commune à la cession de la maison médicale et encourt le risque d' être regardé par la juridiction administrative, au sens de l' article L. 2131-11 du CGCT, comme intéressé à l' affaire ayant fait l' objet des délibérations du 21 juin 2016 relative au principe de l' acquisition du cabinet médical, et celle du 28 mars 2017 par laquelle le conseil municipal a accepté de l' acquérir au prix de 422 100 €.

Si M. X n' a pas été le rapporteur du projet d' acquisition devant le conseil municipal et n' a pas pris part au vote de ces délibérations, il ressort des pièces communiquées à la chambre dans le cadre de la contradiction que la séance au cours de laquelle la délibération du 28 mars 2017 a été adoptée a été préparée, le 2 mars, par une commission à laquelle il a participé, après y avoir été élu le 21 juin 2016, et qu' il était présent lors du vote, qui a eu lieu à main levée. Dans ces circonstances, la participation de M. X à cette séance pourrait être considérée comme de nature à exercer une influence sur la délibération du conseil municipal. Dès lors, la délibération du 28 mars 2017 apparaît être intervenue en méconnaissance des dispositions précitées du CGCT.

Afin de prévenir de tels risques, la chambre invite l' ordonnateur à amener un élu possédant un intérêt à une affaire inscrite à l' ordre du jour d' une séance du conseil municipal à sortir de la salle au moment du vote de la délibération, afin de ne pas influencer les autres conseillers, à ne pas prendre une part active aux réunions préparatoires à la délibération et à ne pas être rapporteur du projet qui va donner lieu à la délibération.

⁹ Délibération n° 2014-064 du 22 septembre 2014 portant sur la mise en place d' un groupement de commande pour l' élaboration d' un projet de santé.

¹⁰ Délibération n° 2017-023 du 28 mars 2017 portant sur la proposition d' ouverture d' une autorisation de programme pour la création d' une maison de santé pluridisciplinaire.

6.5 Le prix d'acquisition

France Domaine¹¹, saisi par la commune le 7 juin 2016, a, par courrier du 10 août 2016, estimé le bien à 354 000 €, valeur vénale libre, ou 283 000 €, valeur vénale occupée. Par courrier en date du 20 octobre 2016, à la demande de l'ordonnateur et suite à des échanges récents précisant notamment l'emprise au sol du projet de MSP, l'estimation a été portée à 402 000 €, valeur vénale libre, ou 321 600 € pour la valeur vénale occupée. Les parties se sont entendues sur un prix de vente de 422 100 €, sur la base de la valeur vénale libre. La désignation du bien fait état d'un cabinet médical de 236 m² sur un terrain de 1 366 m².

La chambre relève que l'estimation de France Domaine a été revalorisée de plus de 13 % dans un délai de trois mois sans que les pièces jointes au dossier ne justifient cette réévaluation. L'acte de vente a été établi sur la base d'un bien libre, alors qu'il était occupé. L'acte de vente n'est donc pas conforme à la réalité.

Sur la base d'une valeur vénale du bien occupé, le prix d'acquisition est supérieur de près de 50 % à la première estimation de France Domaine et de 31 % à la seconde.

M. X conteste cette surévaluation et produit la copie d'un courriel daté du 16 mai 2016 par lequel un agent de l'office notarial estime le complexe médical à 500 000 €. La chambre constate que ce document n'est appuyé ni de pièces justificatives ni d'explications précisant les bases et méthodes d'évaluation.

M. X conteste également le bien-fondé d'une décote du fait de l'occupation des locaux en produisant trois pièces qui attestent de la résiliation de trois baux, à la date du 21 juillet 2017.

Il apparaît cependant qu'en dépit de ce formalisme juridique, ces trois résiliations formelles n'ont pas été mises en œuvre. Les baux ont été résiliés la veille de la cession avec effet immédiat, c'est-à-dire sans respecter de préavis. Les nouveaux contrats avec ces mêmes occupants ont aussitôt été signés avec le nouveau propriétaire, à savoir la commune.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la valeur vénale réelle d'un bien immobilier doit être apprécié de façon objective en prenant en comptes les éléments réels d'appréciation qu'ils soient d'ordre socio-économique, physique ou juridique. Ainsi a-t-elle considéré qu'un logement occupé par la famille d'un défunt et non par un tiers titulaire d'un engagement juridique de location devait être regardé comme occupé¹².

En outre, l'examen des Kbis de la SCM, d'une part, et des fiches de situation au répertoire SIRENE des personnes morales titulaires des baux, d'autre part, révèle que l'adresse commune des sièges sociaux de ces différentes entités n'a pas été modifiée au cours de l'exercice 2017.

L'extrait Kbis représente la véritable « carte d'identité » à jour d'une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés (RCS). Il s'agit du seul document officiel prouvant l'identité et l'adresse de la personne - physique ou morale - immatriculée.

¹¹ Le service de l'État France Domaine, au sein de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) ainsi dénommé depuis le 1^{er} janvier 2007 n'existe plus en tant que tel depuis le 22 septembre 2016. Le décret du 19 septembre 2016 a modifié cette organisation des services de l'État, suivant les recommandations de la Cour des comptes, et désormais la Direction Générale des Finances Publiques comprend deux directions : la direction de la législation fiscale et la direction de l'immobilier de l'État.

¹² Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 13 février 1996, 93-20.878.

La chambre estime en conséquence, sans qu'il soit nécessaire de conduire une enquête auprès de la patientèle des praticiens concernés, que ces résiliations formelles des baux n'ont pas entraîné la libération des locaux puisque les sièges sociaux des entreprises concernées sont demeurés situés à la même adresse après les résiliations à compter du 21 juillet 2017.

Les locaux vendus par la SCI à la commune de La Chapelle Saint Mesmin n'étaient donc pas libres de toute occupation à la date de la cession, le bien était occupé et devait être évalué en fonction de cette circonstance.

En procédant, sans justification, à l'acquisition du bien pour une valeur nettement supérieure à l'estimation de France Domaine, et en signant un acte de vente non conforme à la situation existante, la collectivité s'est exonérée d'une gestion régulière et efficiente des fonds publics.

6.6 Des baux à faibles loyers au regard de l'engagement financier

À la suite de la vente, le bien est mis à la location. Trois baux ont été conclus en juillet et août 2017, pour une durée de six ans. La superficie louée est de 193 m² sur un total de 274 m². L'article 1 de chacun des baux précise que *« la commune souhaite engager de gros travaux jusqu'en octobre 2019 dans les locaux, ce que le preneur s'engage à supporter. La transformation du cabinet médical en maison de santé pluridisciplinaire nécessite en effet l'extension du bâtiment. Étant précisé qu'à la fin des travaux, un nouveau bail professionnel sera fait au profit d'une SISA (société interprofessionnelle de soins ambulatoire) à constituer entre les occupants actuels et les futurs occupants, professionnels de santé, moyennant un loyer de 7 € mensuel/m² sur la totalité des locaux hors locaux vacants. Le locataire donne d'ores et déjà son accord pour signer un nouveau bail à l'issue des travaux, et résilier le bail en cours selon les conditions énoncées à la délibération [pages 3 et 4] ci-joint du conseil municipal en date du 28 mars 2017 »*.

Ainsi, les baux signés en 2017, entre la commune et les professionnels de santé, font ressortir un prix de location au mètre carré variant de 7,45 € à 7,81 €, alors que le loyer ne s'établira qu'à 7 € du mètre carré lorsque les travaux auront été effectués. À titre de comparaison, la fourchette habituellement pratiquée au sein de la métropole varie, selon l'ordonnateur, entre 6 et 10 € du mètre carré.

Bien que l'objectif de la commune soit de proposer aux professionnels de santé un loyer abordable et compétitif, la chambre relève la modicité du prix fixé au regard de l'engagement financier de la commune sur ce projet et constate que les contrats ne font pas mention des conditions de résiliation des baux en cours.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	36
Annexe n° 2. Autorisation de programmes (AP) et crédits de paiement (CP).....	37
Annexe n° 3. Liste des régies communales et montants de l'encaisse en 2015	38
Annexe n° 4. Comparaison des ratios	39
Annexe n° 5. Fiscalité reversée.....	40
Annexe n° 6. Analyse de la fiscalité locale.....	41
Annexe n° 7. Produits des services	44
Annexe n° 8. Ressources institutionnelles	47
Annexe n° 9. Charges de gestion	48
Annexe n° 10. Montant des rémunérations des personnels	50
Annexe n° 11. Fonds de roulement et trésorerie.....	51
Annexe n° 12. Évolution de l'encours de dette	52
Annexe n° 13. Évolution des ressources et des charges	53
Annexe n° 14. Soldes de gestion	54
Annexe n° 15. Indicateurs du rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) - BA eau	55
Annexe n° 16. Évolution de la tarification du service de l'eau	56
Annexe n° 17. Effectif municipal	57
Annexe n° 18. Charges de personnel	58
Annexe n° 19. Durée du travail	59
Annexe n° 20. Absentéisme.....	60
Annexe n° 21. Réponse	Erreur ! Signet non défini.

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>	05/12/2016	M. Nicolas Bonneau (ordonnateur en fonction)	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	24/10/2017 et 20/11/2017	M. Nicolas Bonneau	
<i>Délibéré de la chambre</i>	30/01/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	02/03/2018	M. Nicolas Bonneau	04/05/2018
<i>Délibéré de la chambre</i>	14/09/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (RODI)</i>	10/10/2018	M. Nicolas Bonneau	08/11/2018

Annexe n° 2. Autorisation de programmes (AP) et crédits de paiement (CP)**Tableau n° 7 : Ratio AP/CP dans les crédits ouverts en section d'investissement**

	2012	2013	2014	2015	2016
% CP annuels ouverts dans total crédits ouverts en investissement	14%	0%	0%	1%	1%

Source : comptes administratifs

Tableau n° 8 : Ratio de couverture des AP par des CP sur la période

Années	Intitulé	Autorisation programme en k€			Crédits de paiement en k€			
		AP votée	Révision N	Total cumulé	CP antérieurs	CP ouverts en N	CP réalisés en N	Restes à financer au-delà de N
2012	Travaux restauration église	810	0	810	485	490	0	320
2013	Travaux restauration église	810	26,5	836,5	570,25	0	0	266,25
2014	Travaux restauration église	810	26,5	836,5	836,5	0	0	0
2015	Révision PLU	40	0	40	7,5	15	15	10
2016	Révision PLU	40	0	40	30	15	0	10

Source : comptes administratifs

Annexe n° 3. Liste des régies communales et montants de l'encaisse en 2015

Régie	Plafond d'encaisse
Piscine	4 600,00 €
Accueil non programmé	200,00 €
Centre de loisirs	4601€ et 9150€ pendant la période estivale
Bibliothèque	1 220,00 €
École municipale de sports	400,00 €
Mini-golf	1 525,00 €
Location de salles	7 600,00 €
École de musique et de danse	200,00 €
Photocopies	100,00 €
Cantine accueil périscolaire	2 000,00 €
Locations de gobelets	3 000,00 €
Photocopies services techniques	150,00 €
Point phone espace Béraire	50,00 €
Photocopie espace Béraire	153,00 €
Spectacle	3 000,00 €
Marchés – droits de place	500,00 €
Petite-enfance	3 300,00 €
Camping-car	1 500,00 €

Source : comptable public

Annexe n° 4. Comparaison des ratios

Tableau n° 9 : Comparaison des ratios

<i>en €</i>		2012	2013	2014	2015	2016	évol. moy. annuelle
DRF/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	1176,27	1198,28	1191,84	1160,18	1 126	-1%
	Strate	1016	967	957	1151	1 141	3%
	Écart	15,8%	23,9%	24,5%	0,8%	-1,4%	
Produit des impositions/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	656,5	668,68	669,91	679,71	682	1%
	Strate	471	473	473	549	550	4%
	Écart	39,4%	41,4%	41,6%	23,8%	24,0%	
RRF/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	1320,68	1305,32	1307,1	1267,95	1 250	-1%
	Strate	1123	1216	1206	1375	1 312	4%
	Écart	17,6%	7,3%	8,4%	-7,8%	-4,8%	
DEB/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	214,24	176,32	153,27	118,11	102	-17%
	Strate	633	344	344	369	295	-17%
	Écart	-66,2%	-48,7%	-55,4%	-68,0%	-65,3%	0%
Encours/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	705,75	609,78	600,35	581,22	538	-7%
	Strate	1015	932	932	970	957	-1%
	Écart	-30,5%	-34,6%	-35,6%	-40,1%	-43,7%	
DGF/pop	La Chapelle-Saint-Mesmin	138,56	135,75	123,52	96,32	71	-16%
	Strate	216	217	221	249	238	2%
	Écart	-35,9%	-37,4%	-44,1%	-61,3%	-70,4%	

Source : comptes administratifs

Annexe n° 5. Fiscalité reversée**Tableau n° 10 : Fiscalité reversée**

<i>en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation brute (c/7321)	2 136 151	2 136 151	2 136 151	2 136 151	2 136 151	2 136 151
+ Dotation de solidarité communautaire brute (c/7322)	103 896	103 896	103 896	103 896	103 896	103 896
+ Fonds de péréquation (FPIC) contribution	0	-8 630	-19 380	-40 075	-56 394	-90 018
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	2 240 047	2 231 417	2 220 667	2 199 972	2 183 653	2 150 029

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 6. Analyse de la fiscalité locale

Tableau n° 11 : Composition et évolution des ressources fiscales (montants en K€)

<i>en K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	6 252	6 458	6 564	6 757	6 876	2,41%
+ <i>Taxes sur activités de service et domaine</i>	15	17	16	16	28	16,89%
+ <i>Taxes sur activités industrielles</i>	3	1	2	1	0	
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)</i>	300	262	256	242	300	0,00%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 571	6 738	6 838	7 017	7 204	2,33%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 12 : Évolution des bases nettes totales par habitant et comparaison strate

<i>Bases nettes imposées en € par habitant</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Bases nettes totales de la commune</i>	2 779	2 840	2 835	2 897	2883	0,9%
<i>Bases nettes totales de la strate</i>	2 428	2 487	2 502	2 731	2739	3,1%
<i>Écart à la strate</i>	14%	14%	13%	6%	5%	/

Source : fiches DGCL

Tableau n° 13 : Évolution des bases nettes

Bases nettes	2012	2016 ¹³	Variation globale	Variation physique
Taxe Habitation	15 441 502	17 480 000	13,2%	8,14% ¹⁴
Foncier bâti	11 455 870	12 439 000	8,58%	3,73%

Source : états fiscaux

Tableau n° 14 : Évolution des taux d'imposition et comparaison strate

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Taux LCSM TH</i>	16,27	16,27	16,27	16,27	16,27	0,0%
<i>Taux strate</i>	14,38	14,41	14,47	15,98	16,61	3,7%
Écart au taux moyen	+13%	+13%	+12%	+2%	-2%	
<i>Taux LCSM TFB</i>	32,62	32,62	32,62	32,62	32,62	0,0%
<i>Taux strate</i>	20,82	20,8	20,81	22,48	22,74	2,2%
Écart au taux moyen	57%	57%	57%	45%	43%	
<i>Taux LCSM TFNB</i>	64,21	64,21	64,21	64,21	64,21	0,0%
<i>Taux strate</i>	57,94	57,75	57,56	59,11	57,79	-0,1%
Écart au taux moyen	11%	11%	12%	9%	11%	

Source : fiches DGCL

¹³ Bases prévisionnelles État fiscal 2016

¹⁴ Le calcul est établi par le rapport entre l'indice d'évolution globale et le l'indice de revalorisation annuelle des bases ; ainsi pour la TH, l'indice d'évolution globale est de 1,132 et l'indice de revalorisation des bases est de 1,0467 soit 1,018 x 1,009 x 1,009 x 1,01.

Tableau n° 15 : Évolution du potentiel financier, de l'effort fiscal et comparaison strate

<i>en € par habitant</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>évol. moy. /an</i>
<i>Potentiel financier LCSM</i>	1152	1174	1184	1166	1162	0,22%
<i>Potentiel financier strate</i>	1054	1076	1131	1127	1123	1,60%
Écart	1,09	1,09	1,05	1,03	1,03	
<i>Effort fiscal LCSM</i>	1,36	1,38	1,37	1,37	1,35	-0,18%
<i>Effort fiscal strate</i>	1,11	1,16	1,2	1,19	1,19	1,76%
Écart	1,23	1,19	1,14	1,15	1,13	

Source : fiches DGF

Annexe n° 7. Produits des services

Tableau n° 16 : Évolution des tarifs communaux

	2012	2015	2016	variation annuelle moyenne
Restaurant scolaire				
quotient familial A et B	2,28	2,35	2,37	1,0%
quotient familial C et D	2,93	3	3,03	0,8%
Quotient familial E et J	3,51	3,6	3,63	0,8%
Panier repas	1	1	1	0,0%
Personnel municipal	3,82	3,9	3,94	0,8%
Enseignants	/	4,2	4,24	
Personne extérieure	7,14	7,3	7,37	0,8%
Accueil périscolaire matin				
quotient familial A et B	2,32	2,5	2,52	2,1%
quotient familial C et D	2,87	3,2	3,23	3,0%
Quotient familial E et J	3,41	3,65	3,68	1,9%
Accueil périscolaire soir				
quotient familial A et B	2,32	3	3,03	6,9%
quotient familial C et D	2,87	3,7	3,73	6,8%
Quotient familial E et J	3,41	4,15	4,19	5,3%
Études dirigées				
tarif mensuel	15,95	16	16,15	0,3%
forfait mois de juillet	/	4	4	
Piscine				
adulte	3,65	3,75	3,75	0,7%
scolaire / étudiant	1,65	1,7	1,7	0,7%

personne en situation de handicap	/	1,7	1,7	
demandeur d'emploi	/	2,8	2,8	
abonnement adulte	25,55	26	26	0,4%
abonnement scolaire	12,2	12,45	12,45	0,5%
adulte	3,9	4	4,05	0,9%
scolaire / étudiant	1,75	1,8	1,8	0,7%
personne en situation de handicap	/	1,8	1,8	
demandeur d'emploi	/	3,2	3,2	
Bibliothèque				
abonnement adulte	27,55	30	30,3	2,4%
abonnement scolaire	13,25	13,5	13,65	0,7%
non chapellois	/	20	20,2	
adulte	13	13	13,15	0,3%
abonnement DVD	18,5	18,5	18,7	0,3%
École de musique				
Formation musicale / Éveil / Chorale taux 1	59,65	60,84	61,35	0,7%
Formation musicale / Éveil / Chorale taux 2	91,2	93,03	93,9	0,7%
Formation musicale / Éveil / Chorale taux 3	122,65	125,1	126,3	0,7%
Formation musicale / Éveil / Chorale Adultes chapellois	188,95	399,57	194,55	0,7%
Formation musicale / Éveil / Chorale Adultes non chapellois		635,79	292,05	
Cours d'instrument taux 1	89,45	91,26	92,1	0,7%
Cours d'instrument taux 2	135,9	138,63	139,95	0,7%
Cours d'instrument taux 3	182,4	186,06	187,8	0,7%
Cours d'instrument Adultes chapellois	391,7	399,57	403,5	0,7%
Cours d'instrument Adultes non chapellois	623,3	499,47	642	0,7%

Source : commune (tarifs 2012, 2015, 2016)

Tableau n° 17 : Évolution des recettes piscine, bibliothèque, école de musique

	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Recettes piscine	134 646,30	133 581,81	140 298,24	128 334,46	148 856,07	2,5%
Recettes bibliothèque	10 831,15	10 596,99	10 183,54	8 513,22	6 659,10	-11,5%
Recettes école de musique	43 440,39	38 198,62	38 501,47	37 391,24	37 690,10	-3,5%
Recettes totales des produits des services et du domaine	790 395	883 247	923 409	915 119	925 776	4,0%
Recettes réelles de fonctionnement totales	12 662 669	12 702 036	12 911 536	12 703 631	12 694 167	0,1%
Part des produits des services et de domaines dans les recettes réelles de fonctionnement totales	6,2%	7,0%	7,2%	7,2%	7,3%	

Source : commune et comptes administratifs

Tableau n° 18 : Charges nettes des équipements (section de fonctionnement) et poids dans le budget de fonctionnement total

<u>section de fonctionnement</u>	charges nettes par équipement 2012 (dépendances – recettes)	% couverture des dépenses par les recettes 2016	poids des équipements dans le budget de fonctionnement 2012	charges nettes par équipement 2016	% couverture des dépenses par les recettes 2016	poids des équipements dans le budget de fonctionnement 2016
<i>Bibliothèque</i>	231 130	9%	2%	219 793	12%	2%
<i>École de musique</i>	342 476	14%	4%	382 140	11%	4%
<i>Piscine</i>	410 010	29%	5%	401 310	33%	5%

Source : comptes administratifs et CRC

Annexe n° 8. Ressources institutionnelles

Tableau n° 19 : Évolution des ressources institutionnelles (montants en K€)

<i>en K€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 442	1 438	1 234	1 098	848	-12,43%
Dont dotation forfaitaire	1 329	1 321	1 220	965	717	-14,30%
Dont dotation d'aménagement	114	117	14	133	131	3,54%
Participations	416	392	491	553	514	5,43%
Autres attributions	462	206	167	166	143*	-25,41%
Dont compensation et péréquation	461	206	167	166	123	-28,13%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 326	2 036	1 893	1 817	1 507	-10,28%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

*dont 19 K€ de dotation de recensement en 2016

Tableau n° 20 : Composition des attributions perçues par la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	évol. moy. ann.
<i>c/748314 dotation unique compensation réforme de la TP</i>	52 579	43 996	34 629	22 879	19 403	-22%
<i>c/74832 attribution fonds départemental de la TP (FDPTP)</i>	271 617	22 419	-	-	-	
<i>c/74834 compensation au titre des exonérations de taxes foncières</i>	33 937	28 663	27 028	19 522	13 899	-20%
<i>c/74835 compensation au titre des exonérations de taxes d'habitation</i>	102 446	110 876	105 187	123 126	89 909	-3%
<i>c/7488 dotation de compensation de la taxe sur logements vacants</i>	1 366	-	-	-	-	
<i>c/7484 dotation de recensement</i>	-	-	-	-	19 949	/
TOTAL	461 945	205 954	166 844	165 527	143 160	-25%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 9. Charges de gestion

Tableau n° 21 : Montant annuel par poste de dépenses

<i>en K€</i>	2012	2016	Structure moyenne	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	3 425	3 442	30,82%	0,12%
+ <i>Charges de personnel</i>	6 892	6 859	63,61%	-0,12%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	243	224	2,12%	-1,98%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	151	154	1,39%	0,43%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	261	189	2,06%	-7,69%
= <i>Charges courantes</i>	10 972	10 868	100%	-0,24%
Charges de personnel / charges courantes	62,8%	63,10%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,4%	1,70%		

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 22 : Comparaison des charges de fonctionnement par habitant par rapport à la strate

<i>Évolution charges de fonctionnement par habitant</i>	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
<i>LCSM</i>	350	355	348	315	331	-1,4%
<i>STRATE</i>	255	264	258	271	265	1,0%
<i>Écart à la strate</i>	37%	34%	35%	16%	25%	/

Source : fiches DGCL

Tableau n° 23 : Montant annuel par poste de dépenses

	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	3 424 599	3 520 205	3 506 347	3 229 380	3 441 701
+ Charges de personnel	6 892 213	7 009 239	7 198 530	7 383 974	6 859 085
+ Subventions de fonctionnement	243 061	265 654	225 715	218 734	224 376
+ Autres charges de gestion	151 372	159 368	146 160	159 653	153 973
+ Charges d'intérêt et pertes de change	260 562	263 684	226 557	205 043	189 184
= Charges courantes	10 971 808	11 218 151	11 303 310	11 196 783	10 868 319
Charges de personnel / charges courantes	62,8%	62,5%	63,7%	65,9%	63,1%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 24 : Structuration et évolution des dépenses

	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Charges à caractère général	2,8%	-0,4%	-7,9%	6,6%
+ Charges de personnel	1,7%	2,7%	2,6%	-7,1%
+ Subventions de fonctionnement	9,3%	-15,0%	-3,1%	2,6%
+ Autres charges de gestion	5,3%	-8,3%	9,2%	-3,6%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1,2%	-14,1%	-9,5%	-7,7%
= Charges courantes	2,2%	0,8%	-0,9%	-2,9%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 25 : Évolution des subventions versées par la commune

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	243 061	265 654	225 715	218 734	224 376	-1,98%
Subventions aux établissements publics	60 000	100 000	60 000	55 000	58 000	-0,84%
Subventions aux personnes de droit privé	183 061	165 654	165 715	163 734	166 376	-2,36%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 10. Montant des rémunérations des personnels**Tableau n° 26 : Montant des rémunérations des personnels**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération principale	2 735 392	3 005 007	3 261 382	3 335 104	3 261 797
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	650 290	695 880	734 307	742 861	723 998
+ Autres indemnités	71 955	72 896	73 602	75 310	79 562
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 457 637	3 773 783	4 069 291	4 153 276	4 065 356
en % des rémunérations du personnel*	71,9%	77,6%	82,5%	83,2%	82,9%
Rémunération principale	1 340 371	1 074 101	831 371	807 433	807 944
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 340 371	1 074 101	831 371	807 433	807 944
en % des rémunérations du personnel*	27,9%	22,1%	16,9%	16,2%	16,5%
Autres rémunérations (c)	11 090	16 057	29 580	30 854	27 847
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	4 809 098	4 863 940	4 930 241	4 991 563	4 901 147
Atténuations de charges	238 476	357 121	339 595	290 911	411 518
= Rémunérations du personnel	4 570 622	4 506 819	4 590 646	4 700 652	4 489 629

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 27 : Comparaison des charges de personnel par habitant avec la moyenne de la strate

charges de personnel en €/habitant	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
La Chapelle-Saint-Mesmin	711	712	721	730	669	-1,5%
Strate	504	513	532	664	660	7,0%

Source : fiches DGCL

Annexe n° 11. Fonds de roulement et trésorerie**Tableau n° 28 : Fonds de roulement au 31 décembre**

<i>au 31 décembre en €</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources stables	52 698 893	55 168 430	55 462 547	56 556 895	57 958 835	58 682 212	2,2%
- Emplois immobilisés	51 741 443	53 448 478	54 639 434	55 832 182	56 632 779	57 217 761	2,0%
= Fonds de roulement net global	957 450	1 719 952	823 113	724 713	1 326 056	1 464 451	8,9%
en nombre de jours de charges courantes	32,7	57,2	26,8	23,4	43,2	49,2	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 12. Évolution de l'encours de dette**Tableau n° 29 : Capacité de désendettement**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dettes du BP au 1er janvier	6 163 628	6 766 772	5 933 777	5 930 219	5 823 233
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	746 857	832 995	853 558	726 986	654 964
+ Nouveaux emprunts	1 350 000	0	850 000	620 000	300 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 766 772	5 933 777	5 930 219	5 823 233	5 468 269
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	260 562	263 684	226 557	205 043	189 184
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,9%	4,4%	3,8%	3,5%	3,5%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,0	5,9	7,6	5,6	4,4

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 30 : Taux moyen de l'encours de dette

	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes	5 823 233	5 468 269	4 808 161	4 150 904	3 500 308
Taux moyen de l'encours	3,40 %	3,26 %	3,22 %	3,17 %	3,11 %

Source : profil d'extinction de la dette

Annexe n° 13. Évolution des ressources et des charges

Tableau n° 31 : Évolution des ressources d'exploitation et des charges de gestion

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ventes d'eau	561 689	601 953	622 869	617 580	670 227	4,5%
+ Ventes de produits résiduels, compteurs et autres marchandises	26 156	25 234	11 577	20 723	26 496	0,3%
= Ventes de produits fabriqués (a)	587 844	627 187	634 446	638 303	696 723	4,3%
Travaux	32 407	38 165	56 738	39 287	68 801	20,7%
+ Locations de compteurs	52 455	54 290	55 020	55 811	58 720	2,9%
+ Autres prestations de service	892	467	483	490	494	-13,7%
= Travaux et prestations de services (b)	85 753	92 922	112 241	95 588	128 014	10,5%
Ressources d'exploitation (a+b)	673 598	720 109	746 687	733 891	824 737	5,2%
Consommations intermédiaires	153 735	196 034	180 300	162 759	149 197	-0,7%
Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	3 977	48 198	41 398	0	28 029	62,9%
Charges de personnel	101 898	103 241	103 812	107 231	109 055	1,7%
Autres charges de gestion (perte sur créances irrécouvrables)	7 695	4 136	0	5 609	36 957	48,0%
TOTAL	267 305	351 609	325 510	275 599	323 238	4,9%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 14. Soldes de gestion**Tableau n° 32 : Identification des soldes de gestion**

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent brut d'exploitation	305 106	275 889	309 715	345 872	484 911	12,3%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-90 874	-92 696	-98 880	-93 011	-79 113	-3,4%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-2 876	-4 365	-6 574	-1 546	-6 863	24,3%
= CAF brute	211 356	178 827	204 262	251 314	398 935	17,2%
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	184 408	200 579	224 459	243 393	252 823	8,2%
= CAF nette ou disponible	26 948	-21 751	-20 198	7 922	146 112	52,6%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 33 : Capacité de désendettement

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	184 408	200 579	224 459	243 393	252 823	8,2%
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	90 874	92 696	98 880	93 011	79 113	-3,4%
= Annuité totale de la dette	275 282	293 275	323 339	336 404	331 936	4,8%
Encours de dette au 31 déc.	2 370 650	2 620 071	2 545 612	2 462 219	2 309 397	-0,7%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	11,2	14,7	12,5	9,8	5,8	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Annexe n° 15. Indicateurs du rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) - BA eau

Tableau n° 34 : Indicateurs RPQS - budget annexe de l'eau

	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle moyenne
volumes vendus aux abonnés	475 541	497 872	507 728	488 517	522 867	2,4%
taux renouvellement des réseaux	1,26%	1,10%	0,47%	0,42%	0,55%	-18,7%
rendement du réseau de distribution	78,64%	79,92%	97,09%	86,94%	99,22%	6,0%
indice linéaire de perte en réseau	5,77%	5,97%	0,73%	n.c.	n.c.	
taux d'occurrence des interruptions de service non programmées	3,72%	2,91%	1%	n.c.	n.c.	
nombre d'habitants desservis	9 448	9 840	9 950	10 260	10 316	2,2%
nombre d'abonnés	4 031	4 128	4 200	4 238	4 389	2,1%
délai maximal d'ouverture des branchements	2 jours	2 jours	2 jours	n.c.	n.c.	
taux d'impayés	2,37%	1,95%	2,39%	2,05%	n.c.	
taux de réclamation	14,64%	17,93%	21,90%	24,30%	n.c.	

Source : rapport sur le prix et la qualité du service

Annexe n° 16. Évolution de la tarification du service de l'eau**Tableau n° 35 : Évolution de la tarification du service de l'eau**

tarification type (sur la base d'une consommation de référence de 120 m3) en €	2012	2013	2014	2015	2016	variation annuelle moyenne
Prix du m3 d'eau	0,939	1,013	1,042	1,077	1,077	3,5%
frais d'entretien	13,46	13,46	13,46	13,46	13,46	0,0%
redevances	30	28,8	28,8	28,8	27,6	-2,1%
sous total HT	156,14	163,82	167,3	171,5	170,3	2,2%
TVA	8,59	9,01	9,20	9,43	9,37	2,2%
Total TTC	164,73	172,83	176,50	180,93	179,67	2,2%
Soit prix total TTC/m3	1,37	1,55	1,47	1,51	1,50	/

Source : rapport sur le prix et la qualité du service

Annexe n° 17. Effectif municipal

Tableau n° 36 : Évolution générale de l'effectif total

	<i>en etp</i>	2012	2013	2014	2015	2016	évol. moy. annuelle 2012/2016
Emplois perm.	Titulaires	152,59	149,7	160,17	163,88	155	0,4%
	Non titulaires	15,84	7,02	8,45	10,25	4,99	-25,1%
	Assistantes maternelles	4	6	5	5	5	5,7%
	Total emplois permanents	172,43	162,72	173,62	179,13	164,99	-1,1%
Emplois non perm.	Collaborateur cabinet	1	1				-100,0%
	Apprentis	1	1	1	1	1	0,0%
	Emplois aidés	1	0	1	1	1	0,0%
	Contractuels	33,81	23,81	26,13	26,17	15,08	-18,3%
	Total emplois non permanents	36,81	25,81	28,13	28,17	17,08	-17,5%
Total		209,24	188,53	201,75	207,3	182,07	-3,4%

Source : commune

Annexe n° 18. Charges de personnel

Tableau n° 37 : Évolution des charges de rémunération du personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	structure 2012	structure 2016	diff. 2016/2012
Rémunérations du personnel titulaire	3 457 637	3 773 783	4 069 291	4 153 276	4 065 356	76%	91%	607 719
+Rémunérations du personnel non titulaire	1 340 371	1 074 101	831 371	807 433	807 944	29%	18%	-532 427
+Autres rémunérations	11 090	16 057	29 580	30 854	27 847	0,2%	1%	16 757
-Atténuations de charges	238 476	357 121	339 595	290 911	411 518	5%	9%	173 041
= Rémunérations du personnel	4 570 622	4 506 819	4 590 646	4 700 652	4 489 629	100%	100%	-80 993

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de la commune

Tableau n° 38 : Valorisation de l'effet NORIA

Année	Valorisation financière de l'effet NORIA	Observations
2013	-43 245	Gain pour la commune
2014	-23 250	Gain pour la commune
2015	-13 155	Gain pour la commune
2016	-49 257	Gain pour la commune
2017	+31 482	Coût supplémentaire pour la commune

Source : commune

Annexe n° 19. Durée du travail

Tableau n° 39 : Conséquence financière d'un temps de travail inférieur à la durée légale (en 2015)

Nombre d'agents en ETP (effectifs permanents)	179,13 ETP
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35 heures
Jours ouvrés annuels 2015	252 jours
Congés légaux (25 + 2 fractionnement)	27 jours
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (27 congés annuels + 2 jours mobiles)	29 jours
Nombre de jours de congés supplémentaires (2 jours mobiles)	2 jours
Conversion en heures	14 heures
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures * ETP)	2 507 heures
En ETP théorique	1,56 ETP
Coût moyen d'un ETP	30 000 €
Coût total annuel théorique	46 816 €

Source : guide du personnel, accord ARTT et chiffres CRC

Annexe n° 20. Absentéisme**Tableau n° 40 : Nombre de jours d'absence pour raison de santé en 2016**

	Nombre de jours d'absence La Chapelle-Saint-Mesmin	Nombre de jours d'absence La Chapelle-Saint-Mesmin par agent
Maladie ordinaire	1 803	10,9
Congés maternité/paternité/adoption	371	2,2
Congés longue maladie, longue durée et grave maladie	910,5	5,5
Accidents de service	52	0,3
Accidents de trajet	5	0,0
Total jours d'absence	3 141,5	19,0
Effectifs totaux (titulaires et non titulaires sur emploi permanent)	164,99	
Nombre de jours ouvrés	253	
Taux d'absence global	7,5%	
Taux d'absentéisme maladie	7,4%	
Taux absentéisme maladie ordinaire	4,3%	
Jour absence par agent	19,04	

Source : commune

En application des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, et particulièrement de son article 29, la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a estimé nécessaire de retirer de la réponse du maire de la commune de La Chapelle-Saint-Mesmin à son rapport d'observations définitives, ainsi que de la lettre de transmission de cette réponse, plusieurs éléments susceptibles de présenter un caractère diffamatoire. Les retraits correspondants sont signalés par le symbole « [...] ».

C'est en cette forme que, dans le cadre prévu à l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, ces documents et le rapport d'observations définitives de la chambre seront publiés et communiqués aux tiers qui en feraient la demande.



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