



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LOCHES
(Département d'Indre-et-Loire)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 juillet 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE	11
1.1 Une transparence et une qualité de l'information financière à améliorer	11
1.1.1 Compléter les rapports d'orientations budgétaires	11
1.1.2 Améliorer la publicité des budgets et des comptes	14
1.2 Une exécution budgétaire insatisfaisante en recettes	14
1.3 Une utilisation généralement appropriée des outils de fiabilité comptable	15
1.3.1 À l'exception de l'exercice 2015, des rattachements effectués	15
1.3.2 Perfectionner la comptabilité d'engagement	16
1.3.3 Des amortissements comptabilisés en augmentation.....	17
1.3.4 Une pratique des provisions à mieux formaliser.....	18
1.3.5 Une annexe budgétaire sur les engagements hors bilan à renseigner	20
1.3.6 Le développement des autorisations de programme et la nécessité de délibérations	20
1.3.7 La valorisation des travaux en régie	22
1.3.8 Un travail de veille en matière d'imputation comptable.....	23
1.4 Des risques financiers externes limités	23
1.5 L'entretien d'un patrimoine important à assurer selon un plan pluriannuel	23
1.5.1 Une organisation de la fonction immobilière adaptée à la taille de la commune	24
1.5.2 Un plan pluriannuel d'entretien à concrétiser.....	24
1.5.3 Parfaire la comptabilité analytique	25
1.5.4 Disposer d'inventaires physiques et comptables fiables.....	25
2 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	27
2.1 Une collectivité en déficit récurrent.....	27
2.2 Une stratégie financière conditionnée par la dette et le patrimoine historique	29
2.3 Des efforts significatifs sur l'épargne brute qui ne permettent pas d'assurer une épargne nette suffisante.....	30
2.4 Des produits de gestion peu dynamiques jusqu'à la mobilisation du levier fiscal en 2018.....	33
2.4.1 Le faible dynamisme des ressources fiscales jusqu'en 2018	33
2.4.2 La fiscalité reversée affectée par l'évolution de l'attribution de compensation	35
2.4.3 Une baisse des ressources d'exploitation en trompe l'œil	37
2.4.4 La reprise modérée des dotations de l'État en 2018	37
2.5 La stabilité des charges de gestion jusqu'en 2018	38
2.5.1 La baisse des charges à caractère général	38
2.5.2 Les autres charges de gestion	39
2.5.3 Les subventions de fonctionnement.....	39
2.5.4 La stabilité des charges de personnel avant une nette progression en 2019	39
2.5.5 La rigidité moyenne des charges structurelles	40
2.6 Des dépenses d'équipement maintenues et la poursuite de leur financement par la dette.....	40

2.6.1	Un niveau d'investissement qui reste important	40
2.6.2	La poursuite du financement des investissements par l'endettement	42
2.6.3	Les revenus issus de la mise à disposition du patrimoine.....	43
2.7	Une dette très élevée et des disponibilités financières réduites	43
2.7.1	L'amplification de l'encours par la renégociation de l'emprunt structuré.....	43
2.7.2	Une délégation accordée en matière d'endettement à modifier	47
2.7.3	Les disponibilités financières réduites de la commune.....	48
2.8	Une prospective réalisée avant la crise sanitaire de 2020 et incitant à de nouvelles mesures	49
2.8.1	L'analyse prospective réalisée par la commune	49
2.8.2	L'actualisation effectuée avant la crise sanitaire	50
2.8.3	L'estimation par la commune des premiers effets de la crise sanitaire survenue en 2020	52
3	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	54
3.1	Orientations générales et outils	54
3.1.1	La politique des ressources humaines conduisant à des réorganisations	54
3.1.2	Des outils de pilotage essentiellement rétrospectifs	56
3.2	Une masse salariale stable jusqu'en 2019	57
3.3	L'organisation conforme du temps de travail en dépit de quelques améliorations à apporter au suivi des heures supplémentaires	58
3.3.1	Une durée de travail conforme à la législation	58
3.3.2	Les heures supplémentaires et leur suivi	60
3.3.3	Une vigilance accrue sur l'absentéisme	61
3.4	Un régime indemnitaire refondu et quelques précisions sur le régime des astreintes	62
3.4.1	La mise en œuvre appropriée du RIFSEEP	62
3.4.2	Quelques précisions sur le régime des astreintes	63
	ANNEXES	65

SYNTHÈSE

Située sur les bords de l'Indre et appartenant à la communauté de communes Loches-Sud-Touraine, la commune de Loches est la ville centre d'un bassin de vie de plus de 50 000 habitants. Rassemblant moins de 15 % de cette population, la collectivité doit non seulement assumer les charges de centralité correspondantes mais également entretenir un patrimoine historique important.

Son organisation traduit cette réalité. Elle reflète aussi une structuration récente de fonctions supports comme la commande publique ou les réseaux informatiques ainsi qu'une mutualisation encore très limitée au sein du bloc communal. L'intégration communautaire n'a que peu progressé, au regard du seul transfert de compétence constaté depuis 2013 en matière d'enfance jeunesse, dépourvu de tout effet opérationnel.

La commune de Loches a accompli de réels efforts de gestion. Des réorganisations internes, dans un contexte de missions supplémentaires imposées à la collectivité, ont assuré une relative stabilité de la masse salariale entre 2013 et 2018. S'agissant de la rémunération des agents, la commune a corrigé, à la suite du contrôle, quelques anomalies. La rédaction de certaines délibérations, comme celle relative aux astreintes, pourrait cependant être améliorée. La mise en place du nouveau régime tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est maîtrisée. Enfin, la chambre constate que la plupart des outils de fiabilisation des comptes sont utilisés de manière appropriée par la commune compte tenu de sa taille. Les notes accompagnant les débats d'orientation budgétaire se sont enrichies au fil des ans et des évolutions législatives.

Cependant, des pistes d'amélioration, destinées à contribuer à la transparence de l'information nécessaire à une prise de décision éclairée, ont été identifiées par la chambre.

Ainsi, la pluriannualité des dépenses d'investissement comme les projections d'autofinancement net des remboursements d'emprunt doivent apparaître dans les documents transmis. En l'état, les rapports d'orientations budgétaires ne reflètent pas la situation financière de la collectivité dans son ensemble.

Au stade du vote du budget, quelles que soient les démarches réelles engagées par l'ordonnateur pour rendre les recettes d'investissement effectives, la chambre ne peut que constater au plan comptable une sincérité insatisfaisante des prévisions successives. C'est l'effet d'une anticipation de subventions et de cessions non concrétisées de manière récurrente.

La commune tirera également avantage à compléter sa comptabilité d'engagement, en termes à la fois de périmètre et d'informations disponibles. La chambre invite enfin la collectivité à perfectionner le suivi de son patrimoine, en adoptant un plan pluriannuel d'entretien tel qu'envisagé, en améliorant sa comptabilité analytique et en consolidant ses inventaires.

En dépit de ses efforts de gestion, la commune de Loches reste dans une situation financière préoccupante. Les comptes administratifs font apparaître un déficit récurrent, parfois au-delà du seuil de 10 % des recettes de fonctionnement prévu à l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En 2019, la vente ponctuelle de l'ancienne école Alfred de Vigny pour 0,75 M€ a permis à la collectivité de ne pas afficher de déficit et de ne pas avoir recours à l'emprunt.

Le niveau correct de l'autofinancement brut est la conséquence des efforts de gestion ainsi que de la mobilisation en 2018 du levier fiscal. Celui de l'autofinancement net, faible voire négatif sur certains exercices, réduit les possibilités de financement propre des dépenses d'investissement et a donc rendu nécessaire le recours régulier à l'emprunt dans l'attente de la concrétisation du programme de cessions.

Or, le stock accumulé de dettes à rembourser, déjà élevé au 31 décembre 2013, l'est encore bien davantage depuis la renégociation en 2015 d'un emprunt structuré indexé sur le cours du franc suisse.

Dès lors, la chambre régionale des comptes pose la question de la soutenabilité de la politique d'investissement, si la commune souhaitait maintenir voire accroître le niveau de ses dépenses d'équipement.

Dans le contexte issu de la crise sanitaire survenue en 2020, la chambre ne peut qu'appeler à une très grande vigilance. L'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement reste nécessaire pour permettre de poursuivre une politique d'investissement favorable à l'attractivité de la commune, dont l'ampleur doit être calibrée en fonction d'un objectif de désendettement. L'autorisation de signature des emprunts devrait continuer à faire l'objet d'une délibération spécifique. Elle devrait être en cohérence avec le profil d'extinction de la dette défini dans le rapport d'orientations budgétaires. La vigilance devra porter également sur les charges de personnel, dont la progression a été modérée de 2013 à 2018 mais soutenue en 2019 (+7,3 %) en raison d'une série de recrutements ou d'intégrations récentes destinées à assurer des missions nouvelles choisies par la collectivité ainsi que des manifestations régulières nécessitant des moyens humains.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : intégrer aux rapports d'orientations budgétaires une projection de l'épargne nette et une vision pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 2 : formaliser un plan pluriannuel d'entretien du patrimoine.

Recommandation n° 3 : adapter chaque année la délégation accordée au maire en matière d'emprunt en cohérence avec le profil d'extinction de la dette défini dans le rapport d'orientations budgétaires.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loches a été réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF)¹. L'annexe 1 au présent rapport récapitule les étapes de la procédure.

Le territoire

Située sur les bords de l'Indre, à 40 km au sud-est de Tours, la commune de Loches, chef-lieu d'arrondissement et sous-préfecture d'Indre-et-Loire, s'étend sur une superficie de 27,1 km². En 2019, Loches compte 7031 habitants au sein d'une aire urbaine composée de huit communes qui en regroupe 12 876.

Loches se trouve au centre d'un bassin d'emploi secondaire, à proximité immédiate du couloir ligérien. Le pôle économique que représente le territoire ne doit pas occulter sa pauvreté relative. La part des ménages fiscaux imposés est, par exemple, inférieure à la moyenne régionale ou départementale.

La commune bénéficie d'atouts patrimoniaux et touristiques majeurs et appartient au réseau national des « Villes et Pays d'art et d'histoire² » depuis 2000.

L'organisation de la collectivité

L'organisation de la commune est semblable à celle des villes centres de territoires à dominante rurale. Toutefois, l'examen des organigrammes successifs fait apparaître :

- une structuration récente de certaines fonctions support : à compter de 2015, un responsable de la commande publique a été rattaché au service des finances. À compter de 2019, un technicien a été recruté et chargé du réseau informatique, domaine qui reposait auparavant uniquement sur des prestataires externes ;
- la quasi-absence de mutualisation à l'échelle du bloc communal, à l'exception de la police municipale à compter du 1^{er} janvier 2019. Cette dernière agit pour le compte des communes de Loches, Beaulieu-lès-Loches et Perrusson. Un groupement de commandes a été mis en place en matière de voirie mais les montants en jeu sont jusque-là modestes, inférieurs à 5 000 € TTC en 2018 ;
- outre l'exercice des compétences classiques d'une commune, la présence d'un service patrimoine, chargé entre autres d'élaborer chaque année un programme d'animations dans le cadre du réseau « Villes et Pays d'art et d'histoire ».

¹ Extrait de l'article L. 211-3 du CJF : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

² Le label « Ville ou Pays d'art et d'histoire » est attribué par le ministre de la Culture, après avis du Conseil national des villes et pays d'art et d'histoire, aux communes ou groupements de communes qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie.

La commune est membre de la communauté de communes Loches-Sud-Touraine (68 communes et 53 000 habitants) qui résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de quatre entités (Loches développement, Montrésor, Grand Ligueillois et Touraine du Sud). Elle adhère également au syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire, au syndicat mixte de transport scolaire du Lochois et au syndicat intercommunal des cavités souterraines (« Cavités 37 »³).

Sur la période 2013-2019, le seul transfert de compétences réalisé a été celui relatif à l'enfance / jeunesse décidé en 2016 avant la fusion (accueils de loisirs sans hébergement).

Une convention relative à l'exercice de cette compétence a été signée entre la communauté de communes et la commune qui doit s'achever au 31 décembre 2020. Même si son fondement juridique n'est pas précisé, il peut être l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui permet à un établissement public de coopération intercommunale de confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres. Aussi, Loches, qui assure une prestation de service relative à une compétence qu'elle a transférée à cet établissement, perçoit en retour une subvention pour le « soutien financier des charges de fonctionnement de la structure » évaluée à 260 000 €.

Au vu des actions de mutualisation et de l'absence de transfert opérationnel, la chambre relève que l'intégration communautaire n'a progressé qu'à la marge.

La chambre a d'abord apporté une attention particulière à la fiabilité comptable et à la transparence des informations disponibles puis à la situation financière de la collectivité. Enfin, le présent rapport analyse de manière approfondie la gestion des ressources humaines.

³ Ce syndicat est chargé de la prévention du risque de mouvement de terrain en Indre-et-Loire.

1 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE

L'examen de la fiabilité des informations présentées dans les comptes et de la qualité de l'information financière constitue un préalable à l'analyse financière. La commune n'a pas de budget annexe.

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé au sein des comptes administratifs l'absence d'équilibre d'opérations d'ordre pour certains exercices. L'équilibre de ces opérations, contrôlé à partir des comptes de gestion, n'appelle plus d'observation.

1.1 Une transparence et une qualité de l'information financière à améliorer

1.1.1 Compléter les rapports d'orientations budgétaires

Cadre juridique des débats d'orientations budgétaires

La tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) a vocation à éclairer le vote des élus. Dans les communes de la taille de Loches et en application de l'article L. 2312-1 du CGCT, son organisation autour d'une note explicative de synthèse constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause.

L'application combinée de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et du décret n° 2016-841 en date du 26 juin 2016 a conduit à ce qu'à partir de 2017, ce débat doive faire l'objet d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) comportant une série d'informations obligatoires. En outre, il doit être acté par une délibération spécifique. À cet effet, il doit présenter s'agissant de la commune de Loches :

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation d'investissement. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ;
- l'évolution prévisionnelle, qui en découle, du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 prévoit qu'à l'occasion du DOB, les collectivités présentent leurs objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. Ce même article fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an, par rapport à une base 2017.

L'examen des DOB appelle plusieurs remarques.

Ils se sont tenus dans les délais réglementaires, deux mois avant l'adoption du budget primitif comme l'attestent les délibérations correspondantes.

Les documents se sont enrichis au fil des années.

- en 2013, une analyse rétrospective succincte ainsi que les principales hypothèses de croissance des dépenses et des recettes de fonctionnement sont présentes pour le budget 2013. En investissement, si le montant maximal des dépenses est fixé, le montant des projets proposés n'est pas évalué en raison de l'incertitude de réalisation d'un projet. De nombreux tableaux dressent l'évolution de plusieurs chapitres budgétaires de 2007 à 2012, de l'encours de dette de 2002 à 2013 et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute et nette ;
- en 2014, la note de synthèse ne comporte aucun développement littéral. Il s'agit d'une succession de tableaux sur l'évolution rétrospective des chapitres budgétaires non commentés et du programme d'investissement. Un tableau dresse les tendances pour 2014 pour les chapitres budgétaires de la section de fonctionnement ;
- en 2015, de nombreux tableaux apportent des données sur l'évolution rétrospective des principaux chapitres budgétaires. Les principales hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement sont présentées pour l'année à venir. Après un rappel des réalisations 2014, les projets d'investissement au titre de 2015 sont détaillés et chiffrés. La structure de l'encours et son évolution sont affichées. Les documents de 2016, 2017, 2018 et 2019 sont comparables à celui de 2015. Même si les données budgétaires rétrospectives ne sont pas aussi détaillées qu'auparavant, elles présentent une évolution prospective de l'encours de la dette.

Par ailleurs, les DOB satisfont globalement aux obligations législatives et réglementaires.

Le ROB 2018 intègre les apports de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 et notamment son article 13. Ainsi, les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) passent de 7,357 M€ en 2017 à 7,626 M€ en 2022, soit une variation annuelle moyenne apparente de 0,72 %. Le seuil de croissance de 1,2 % par an apparaît en théorie respecté. Toutefois, les DRF retenues par Loches pour ce calcul correspondent aux prévisions budgétaires prévisionnelles 2017⁴ et non aux dépenses réellement exécutées qui s'établissent à 6,845 M€⁵. Or, l'article 13 de la loi de programmation fait référence à la comptabilité générale, donc aux données figurant aux comptes de gestion. Le périmètre à retenir doit donc correspondre aux dépenses réelles de fonctionnement, exécutées. Les atténuations de produits ne sont pas retenues dans la définition du législateur, à la différence des atténuations de charges qui doivent être comptabilisées en déduction. Les dépenses d'ordre, notamment celles relatives aux amortissements, ne doivent pas être intégrées au périmètre à suivre.

⁴ Idem au ROB 2019.

⁵ Ni le document transmis par Loches ni le ROB n'explicitent les hypothèses fondant les évolutions d'une année à l'autre.

Le ROB 2019 présente des évolutions des DRF arrondies à compter de 2020 (+ 50 000 € par an). La forte progression affichée pour 2019 s'explique par des événements exceptionnels (comice agricole, expositions temporaires, campagne de mécénat).

Enfin, outre l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, les ROB doivent permettre de suivre l'évolution du besoin de financement défini à l'article 13 de la loi précitée comme le montant des emprunts minoré des remboursements de dette. Par cette formule, le législateur a souhaité permettre de mesurer le désendettement.

Le besoin de financement calculé dans le ROB 2019 diffère totalement des données du ROB 2018. Si les données 2016 et 2017 ne correspondent pas toujours aux données exécutées, il apparaît en revanche que le versement des intérêts a été cette fois bien exclu du calcul. Pour expliquer les écarts entre les ROB 2018 et 2019, l'ordonnateur admet que, malgré la doctrine publiée à ce sujet, celle-ci a suscité des difficultés d'interprétation qui font qu'entre 2018 et 2019, les chiffres peuvent différer.

Sous réserve de la prise en compte des données exécutées pour 2016 et 2017, le mode de calcul appliqué au ROB 2019 apparaît cohérent. Les montants des remboursements d'emprunt sont identiques à ceux prévus dans le tableau d'amortissement de la dette au jour de la présentation du rapport au conseil municipal.

Si les documents présentés se sont étoffés depuis 2013 et satisfont globalement aux obligations législatives et réglementaires, la chambre considère qu'ils doivent toutefois être améliorés.

En effet, l'article D. 2312-3 du CGCT prévoit que « [...] la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ». Or, la commune de Loches se limite à présenter ses projets d'investissement afférents à l'année N sans faire état des orientations en matière d'autorisation de programme bien qu'ayant recours à ce dispositif. En outre, seul l'autofinancement brut (épargne de gestion) est affiché, à l'exclusion de l'autofinancement net. Or, si l'épargne brute de Loches est d'un niveau correct, tel n'est pas le cas de l'épargne nette (cf. analyse financière *infra*). Enfin, elle devrait corriger les indicateurs relatifs aux dépenses réelles de fonctionnement et au besoin de financement comme indiqué *supra*.

Dans son courrier en date du 4 juin 2020, l'ordonnateur en fonction s'est déclaré prêt à l'avenir, à inclure, dans le ROB, ses orientations en matière d'autorisation de programme, la capacité d'autofinancement (CAF) nette et à corriger les indicateurs relatifs aux dépenses réelles de fonctionnement et au besoin de financement.

Recommandation n° 1 : intégrer aux rapports d'orientations budgétaires une projection de l'épargne nette et une vision pluriannuelle des investissements.

1.1.2 Améliorer la publicité des budgets et des comptes

L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, a prévu plusieurs modifications visant à assurer une publicité des informations budgétaires et comptables :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, jointe au budget primitif et au compte administratif ;
- une insertion sur le site internet des documents budgétaires, des présentations brèves et synthétiques précités et des ROB (cf. article R. 2313-8 du CGCT).

La consultation du site internet de Loches le 4 avril 2019 a permis de constater qu'il ne figurait pas de présentation brève et synthétique du compte administratif 2018. Au 29 juillet 2020, le budget primitif 2020 ainsi qu'une présentation de celui-ci sont accessibles mais aucune donnée sur le compte administratif 2019 ne l'est bien que les deux documents aient été votés le même jour. L'ordonnateur a indiqué que la gestion de la crise sanitaire survenue en 2020 a retardé l'accomplissement de certaines tâches. Par ailleurs, la chambre relève que le citoyen peut trouver chaque année, des éléments succincts, sur les données financières communales, dans un numéro de Loches actualités publié après le vote du budget primitif.

1.2 Une exécution budgétaire insatisfaisante en recettes

En fonctionnement, les taux de réalisation sont de très bon niveau. Ceux relatifs à l'investissement sont moins favorables, tout particulièrement en recettes avec un minimum de 50 % en 2016. Outre des non réalisations d'emprunts, la situation en recettes s'explique également par des subventions d'investissement encaissées plus tardivement qu'escomptées et un programme de cessions concrétisé seulement fin 2019. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, les cessions sont prévues en recettes d'investissement au chapitre 024. Elles sont constatées le cas échéant au compte 775, provoquant une sur-réalisation au niveau des recettes de fonctionnement. Les comptes administratifs de la commune de Loches affichaient avant 2019 uniquement la sous-réalisation en recettes d'investissement.

Quelles que soient les démarches réelles engagées par l'ordonnateur pour rendre ces recettes effectives, la chambre ne peut que constater, au plan comptable, une sincérité insatisfaisante des prévisions budgétaires successives.

Les restes à réaliser

En vertu de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. ». Un état des restes à réaliser (RAR) est établi au 31 décembre de l'exercice, arrêté en toutes lettres et visé par le maire. Cet état permet de mesurer les engagements pris par la commune qui pèseront sur le budget de l'année suivante et auront une influence sur le résultat.

La commune a inscrit au compte administratif les restes à réaliser suivants :

Tableau n° 1 : Restes à réaliser de la commune de Loches

En euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses	1 144 352	977 832	368 843	259 657	67 225,00	23 024
Recettes	300 166	181 457	825 351	5 000	52 444	35 481
Solde RAR	-844 186	-796 375	456 509	-254 657	-14 781	12 457

Source : compte administratif

Alors que l'instruction budgétaire et comptable prévoit que les états de restes à réaliser établis au 31 décembre de l'exercice sont signés par le comptable et l'ordonnateur, les documents transmis par la commune ne sont signés que par le maire. Dans son courrier du 4 juin 2020, Il s'engage à l'avenir à respecter les dispositions susvisées.

Les justificatifs des RAR en recettes ont été analysés pour 2013 et 2015, exercices comportant les montants les plus importants.

Tant en dépenses qu'en recettes, la justification des RAR, insuffisante en début de période, s'est améliorée ensuite. Il convient toutefois de noter que leur volume a drastiquement chuté en raison de la généralisation des autorisations de programme.

1.3 Une utilisation généralement appropriée des outils de fiabilité comptable

1.3.1 À l'exception de l'exercice 2015, des rattachements effectués

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Il découle des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices.

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel :

- toutes les charges engagées au budget, qui ont donné lieu à des services faits, et pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé faute de réception des pièces justificatives à l'issue de la journée complémentaire ;
- tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pu être comptabilisés faute d'émission des pièces justificatives afférentes.

La commune a indiqué procéder comme suit : autour du 15 décembre la saisie des bons de commande est bloquée sur l'application financière, puis un état des engagements non soldés au 31/12 est établi pour chaque service. Après un pointage pour déterminer la date du service fait et, si ce dernier l'est au 31 décembre, alors la charge est rattachée à l'exercice n-1. Lorsque ces informations sont renseignées, un état est établi et signé puis joint à l'appui des mandats et annulations. Une procédure similaire est mise en place pour le rattachement des produits. En parallèle à cette phase de recensement des données afférentes aux charges à rattacher,

l'ordonnateur indique veiller à récupérer le maximum de factures pour les payer en fin d'exercice afin de minimiser le volume des rattachements.

Dans les faits, l'examen des comptes de gestion fait apparaître une mise en œuvre de la procédure de rattachement, même si elle s'est avérée inconstante. Pour justifier une hausse de charges entre 2015 et 2016, l'ordonnateur a notamment avancé que, faute de crédit budgétaire suffisant, il n'avait pas pu opérer certains rattachements de dépenses à la fin de l'exercice 2015. Celles-ci ont été payées sur l'exercice 2016 comme des charges nouvelles. Cette décision explique la chute importante du taux de rattachement en 2015. À la question de savoir pourquoi il n'avait pas, par décision modificative, ouvert les crédits nécessaires, l'ordonnateur a déclaré qu'une telle mesure, dont il a évalué l'impact à 0,14 M€, aurait conduit à retarder le vote du compte administratif, dans l'hypothèse d'un vote de cette décision en janvier 2016. Il s'agirait en réalité, selon lui, de « prévisions mal ajustées ». Cette absence de rattachement a minoré les charges de l'exercice 2015 et majoré celles de l'exercice suivant, alors même que, cette année-là, l'excédent brut de fonctionnement chutait de près de 40 %.

1.3.2 Perfectionner la comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses dans les conditions prévues à l'arrêté du 26 avril 1996.

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Dès qu'une décision est prise de procéder à une dépense, avec formalisation par un bon de commande, un marché ou tout autre acte de la collectivité, le montant prévisionnel de la dépense est inscrit dans les engagements. La référence à l'engagement est constituée par le numéro du bon de commande ou par la numérotation ou la codification donnée par la collectivité.

La commune a mis en place une procédure relative au circuit de la dépense, formalisée par un document diffusé aux services émettant des bons de commande. Un tableau des engagements est tenu mais il ne comprend pas toutes les informations nécessaires à une comptabilité d'engagement comme la date du service fait.

L'ordonnateur a indiqué que la création de l'engagement comptable est en partie automatisée. Toutefois, à l'exception des dépenses récurrentes telles que l'électricité ou le téléphone, l'engagement des dépenses a été mis en place à la suite du contrôle de la chambre. En revanche, les rémunérations, les autres charges de gestion et les charges financières font encore l'objet de très peu d'engagements.

Aussi, conviendrait-il que la collectivité poursuive l'amélioration de sa comptabilité d'engagement. Elle peut prendre appui sur le guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées publiée par la direction générale des collectivités locales qui indique qu'un

engagement provisionnel dès le début de l'exercice peut être effectué pour certaines dépenses (contrats d'entretien et de maintenance, rémunération du personnel en place etc.).

1.3.3 Des amortissements comptabilisés en augmentation

L'amortissement permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens immobilisés et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Il est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations en fonction d'une durée prévisible d'utilisation.

La chambre a porté son attention sur les durées d'amortissement, les biens et les montants concernés.

La commune a modifié les durées d'amortissement par quatre délibérations des 18 décembre 2008, 18 juin 2010, 22 mars 2013 et 11 avril 2014.

Les durées choisies en 2008⁶ et 2013⁷, bien souvent plus courtes que celles données à titre indicatif dans l'instruction budgétaire et comptable M14 ont, pour certaines, été allongées ultérieurement. Les durées retenues dans la délibération la plus tardive (2014) restent, pour la plupart, inférieures ou égales à la fourchette basse de la M14. Ce choix, justifié par les durées de vie estimées, accélère l'amortissement et accroît le montant des dotations correspondantes.

De plus, les délibérations de 2013 et 2014 ont élargi le périmètre des biens amortis. Sont soumis à l'amortissement, selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif.

L'actif ne comporte pas d'immeubles de rapport imputés aux comptes *ad hoc* alors que deux biens immobiliers loués à des tiers privés permettent à la commune de percevoir des loyers, le bien dénommé « ancien presbytère », valeur brute de 81 208,78 € acquis avant 1996 et un immeuble sis 13 rue des Moulins, valeur brute de 50 000 € acheté en 2015.

Seuls les biens acquis à partir du 1^{er} janvier 1996 étant soumis à l'obligation d'amortissement, le deuxième immeuble est concerné par l'amortissement. L'ordonnateur en fonction a fait part de sa volonté de régulariser cette situation en 2020.

Enfin, le montant des dotations aux amortissements des immobilisations a progressé de 10% en valeur moyenne annuelle pour atteindre 467 224 € en 2018. C'est principalement l'effet des investissements liés à l'informatisation (dématérialisation de la chaîne comptable et financière, applications métiers, etc.) ainsi qu'au renouvellement important des matériels techniques.

⁶ Plantations (5 ans contre 15 à 20 ans dans la M14), mobilier (5 ans contre 10 à 15 ans dans la M14, véhicule (5 ans contre 5 à 10 ans pour la M14).

⁷ Appareils de levage-ascenseur (15 ans contre 20 à 30 ans dans la M14), équipements sportifs (5 ans contre 10 à 15 ans), équipements des cuisines (5 ans contre 10 à 15 ans dans la M14).

1.3.4 Une pratique des provisions à mieux formaliser

Les provisions

Le provisionnement traduit la mise en œuvre du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque, ou bien encore d'étaler une charge sur plusieurs exercices. L'article R. 2321-3 du CGCT prévoit qu'en principe, les provisions sont semi-budgétaires dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement. Par dérogation, les provisions sont budgétaires lorsque l'assemblée délibérante décide d'inscrire les provisions en recettes de la section d'investissement.

En vertu du principe de prudence ci-dessus mentionné, chaque risque doit être apprécié de manière telle que les budgets et les comptes traduisent le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la collectivité à un moment donné.

1.3.4.1 La constitution de provisions

Sur la période, la commune a constitué des provisions pour dépréciation d'actif ou pour risques et charges. Deux d'entre elles peuvent être mises en exergue.

- la première en raison de ses conséquences sur la situation financière de la commune. En 2010, Loches avait en effet souscrit dans le cadre d'une renégociation un emprunt basé sur la parité euro/franc suisse avec effet multiplicateur d'un montant de plus de 3 M€. Compte tenu de l'évolution défavorable de la parité précitée et de l'absence de compromis avec la banque sur le taux d'intérêt à appliquer, la collectivité a assigné Dexia devant le tribunal de grande instance de Nanterre, le 14 juin 2013. En raison du risque financier, elle a constitué une provision de 70 000 € constituant le montant réclamé par Dexia (cf. délibération du 26 septembre 2014). Cette provision a été reprise en 2015 lors de l'abandon de la procédure judiciaire ;
- la seconde est relative aux zones sous-cavées qui constituent un risque avéré sur le territoire de la commune. Cette dernière, qui a entrepris des travaux en plusieurs tranches pour conforter la cave située rue du Faubourg Bourdillet, s'est substituée au tiers défaillant et a pu bénéficier d'une subvention du fonds de protection des risques naturels majeurs pour financer ces travaux. La part restant à charge du tiers défaillant s'élevait à 95 806,80 €. Cependant au vu du risque important de ne pas encaisser ces sommes, Loches a constitué en 2018 une provision sur une durée de quatre ans (à hauteur de 24 000 € par an), soit 96 000 €.

1.3.4.2 Un défaut de provision

En vertu du principe de prudence, l'article R. 2321-2 du CGCT prévoit qu'une commune peut décider de constituer des provisions « dès l'apparition d'un risque avéré ». Tel est le cas lorsqu'elle détient des emprunts en devise et que le cours de change au 31 décembre est défavorable.

La provision pour pertes de change

L'instruction M14⁸ prévoit que les créances et les dettes en monnaies étrangères sont converties et comptabilisées en monnaie nationale sur la base du dernier cours du change.

À la fin de chaque exercice, leur montant fait l'objet d'une évaluation au dernier taux en vigueur, les éventuelles différences de conversion sont inscrites aux comptes 476 et 477- Différences de conversion. Le compte, passif, 477- Différences de conversion, est crédité des gains latents constatés par le débit du compte d'emprunt. Dans le cas contraire, le compte, actif, 476- Différences de conversion, est ainsi débité des pertes latentes constatées par le crédit du compte d'emprunt. Ces écritures font l'objet d'une contrepassation au premier janvier de l'exercice suivant.

Les pertes latentes entraînent la constitution d'une provision pour pertes de change au compte 1515, pour le montant de la perte estimée. Elle est maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que la perte latente disparaisse.

Lors du règlement de l'annuité au cours de l'exercice suivant, le compte 666- Pertes de change, enregistre à son débit les pertes de change effectivement supportées par la collectivité. Si une provision a été constituée, une reprise est alors constatée au compte 7865- Reprises sur provisions pour risques et charges financières. Dans le cas d'un gain de change, le compte 766- Gains de change est mouvementé.

La commune détenait un emprunt libellé en francs suisses dont le remboursement est intervenu en 2016⁹. La parité avec le franc suisse s'étant détériorée, les pertes de changes latentes, c'est-à-dire la différence entre la valorisation en euro du capital restant dû au cours historique et celle au cours du 31 décembre de chaque année, ont existé au cours de la période contrôlée. Elles auraient dû être constatées en comptabilité et faire l'objet de provisions. Seules les pertes réelles constatées lors du paiement des annuités, soit un montant moyen de 2012 à 2016 de 13 020 €, ont été enregistrées par la commune qui, depuis 2016, n'a plus d'emprunts en devises.

1.3.4.3 De nécessaires délibérations

Bien que relativement peu anciennes, deux provisions sont inscrites à l'annexe du compte administratif 2013 sans que la commune ait pu retrouver les délibérations les ayant autorisées.

L'une est relative au contentieux sur la cave dite « Gillard » établie en 2008, reprise pour 31 544,50 € suite à l'annulation par le juge d'un titre de recettes émis à l'encontre du propriétaire de la cave.

La seconde, constituée en 2012, est, relative à la liquidation judiciaire de la société à responsabilité limitée (SARL) Le Vicariat exploitant une activité de restauration dans le cadre d'un bail commercial conclu avec la commune de Loches, et reprise en septembre 2015 car elle n'avait plus lieu d'être. La commune, créancier privilégié dans le cadre du bail commercial, a pu récupérer une partie des loyers impayés.

⁸ Cf. tome 1, titre 1 chapitre 2 le fonctionnement des comptes et annexe 37 du tome précité.

⁹ Le montant nominal du prêt en 2000 était de 840 711,38 CHF, soit 553 317,91 EUR (3 629 527,58 FF).

L'article R.2321-2 du CGCT prévoit qu'une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision. Au sujet des reprises des provisions, la commune de Loches déclare qu'elle « ne délibère pas spécifiquement pour les reprises de provisions, [mais essaie] dans la mesure du possible de prévoir l'autorisation de reprise lors de la délibération de constitution ». Or, la lecture des délibérations créant des provisions ne confirme pas cette dernière assertion.

Pour l'avenir, la chambre rappelle que l'assemblée délibérante doit donner expressément son autorisation pour la reprise de provisions. Dans son courrier du 4 juin 2020, l'ordonnateur en fonction a fait part de son intention de soumettre au conseil municipal de telles délibérations. La chambre souligne également la nécessité d'apurer régulièrement les provisions à mesure de la disparition de leur fait générateur.

1.3.5 Une annexe budgétaire sur les engagements hors bilan à renseigner

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales annexent à leurs documents budgétaires des états relatifs à leur situation patrimoniale et financière ainsi qu'à leurs engagements. Ces informations sont mentionnées dans les annexes « engagements hors bilan – engagements donnés et reçus – état des autres engagements donnés » jointes au budget primitif et au compte administratif.

Lors d'une renégociation d'emprunt, les collectivités locales sont amenées à verser une indemnité de renégociation dont le paiement peut prendre la forme d'indemnités incluses dans les conditions financières du nouvel emprunt, c'est-à-dire intégrées aux intérêts futurs. Cette indemnité constitue une charge future non comptabilisable car non exigible mais pourtant certaine et déterminable précisément dans son montant. Aussi constitue-t-elle un engagement hors bilan à faire figurer dans les états financiers.

Un prêt signé à l'issue de la renégociation de l'emprunt Dexia conduira Loches à verser 985 000 € d'indemnité compensatrice intégrée dans les conditions financières du contrat, via le taux d'intérêt, à compter de 2016. Or, l'annexe « engagements hors bilan – engagements donnés et reçus » n'a jamais été complétée.

Dans son courrier du 4 juin 2020, l'ordonnateur en fonction a déclaré vouloir se conformer à l'avenir à cette obligation.

1.3.6 Le développement des autorisations de programme et la nécessité de délibérations

Depuis 2015, dans le cadre de l'article L. 2311-3 du CGCT, la commune a recouru à la gestion par autorisation de programme (AP) pour une partie de ses dépenses d'investissement. Cette procédure traduit de manière financière une volonté de planification de la collectivité et de programmation de ses investissements. L'institution de cette procédure résulte du souhait des élus de disposer d'outils financiers et budgétaires traduisant leur programme politique, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant de s'assurer de la soutenabilité financière des projets. Actuellement, la ville dispose d'un PPI pour la période 2017-2020, qui n'a toutefois pas fait l'objet d'une délibération. Le montant total des AP s'élève à plus de 10 M€ en 2018,

soit une hausse de 82 % par rapport à 2015. La part des crédits de paiement afférents aux AP dans l'ensemble des dépenses d'investissement s'est également accrue, passant de 56 % à 96 % entre 2015 et 2018. L'ordonnateur en fonction rappelle que la mise en place des AP/CP initiée depuis le renouvellement de 2014 s'est faite de manière progressive et qu'il compte poursuivre l'emploi de ce dispositif.

Entre 2015 et 2018, dix autorisations, déclinées en 24 projets, ont été ouvertes, modifiées régulièrement par plusieurs délibérations, cinq créées par le budget primitif 2015 pour un montant de 5 664 184€, les autorisations de programme et les crédits de paiement (CP) n'ayant donné lieu à aucune délibération distincte et cinq créées par délibération du 18 mars 2016 pour un montant de 1 539 000€.

Ces autorisations de programme appellent plusieurs observations.

Tout d'abord, si elles sont pérennes, les sous-opérations les composant fluctuent en fonction de l'ajout ou du retrait de projets. Cette évolution permanente rend complexe l'analyse d'une AP sur plusieurs exercices successifs et requiert un examen à l'échelle des opérations. À titre d'exemple, l'autorisation de programme « pôle scolaire » – « maison des associations », créée en 2015, composée alors de trois opérations pour 3,3 M€ de crédits ouverts, se dénomme en 2019 « investissements structurants » et comprend une opération pour 1,8 M€ ouvert.

Par ailleurs, des opérations d'équipement présentes dans les documents budgétaires¹⁰ ont des thèmes similaires à certaines AP/CP (par exemple plan de déplacement urbain, développement durable, restauration des cimetières, etc.) mais présentent des montants différents des AP. Selon la commune, il s'agit d'une situation transitoire, ces opérations d'équipements, existant lors de la création des AP, devraient disparaître lors de leur achèvement. Le compte administratif 2018 comporte cependant encore des opérations d'équipement par autorisation de programme d'une part, des opérations d'équipement hors autorisation de programme d'autre part.

S'agissant du suivi des AP, la collectivité dispose de tableaux dont le contenu est identique à ceux joints aux délibérations. Depuis 2015, l'annexe B2-1 du compte administratif, conforme à la maquette de l'instruction budgétaire et comptable, est aussi complétée. S'agissant de la consommation des crédits de paiement, le suivi du comptable et ceux de la commune sont identiques.

Les données afférentes aux autorisations de programme diffèrent toutefois selon les délibérations et les comptes administratifs. Au regard des explications fournies par l'ordonnateur, il apparaît, en particulier, que des modifications sont apportées à des autorisations de programme par simple décision modificative budgétaire. Or, l'article R. 2311-9 du CGCT prévoit que les autorisations de programme sont votées par le conseil municipal par délibération distincte lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives. Aussi, la commune de Loches devra-t-elle veiller à appliquer cette disposition à l'avenir, ce que l'ordonnateur en fonction s'est engagé à faire dans son courrier du 4 juin 2020.

¹⁰ Cf. partie III – B3 du compte administratif.

Tableau n° 2 : Écart entre délibérations AP/CP et comptes administratifs 2018

Numéro AP	AP Total compte administratif ¹¹ 2018	AP Délibération 2018 ¹²	Ecart AP	Explications ordonnateur
201606	82 975,42	82 975,42	0	
201505	621 936,39	637 796,50	-15 860,11	Erreur
201502	3 744 354,91	3 744 354,91	0	
201504	492 134,72	492 134,72	0	
201503	1 736 698,52	1 608 547,92	128 150,60	Erreur paramétrage et modification par décision modificative
201608	624 506	624 506	0	
201501	1 699 271,99	1 687 971,99	11 300	Modification par décision modificative
201610	256 157,62	261 157,62	-5 000	Erreur paramétrage
201607	130 097,29	130 097,29	0	
201609	946 935,99	931 935,99	15 000	Modification par décision modificative

Source : annexe « situation des autorisations de programme et des crédits de paiement » du compte administratif et délibérations AP/CP et réponses de Loches

Enfin, la chambre a calculé, à partir des données présentes dans les annexes au compte administratif, le ratio de couverture des autorisations de programme¹³ qui donne le temps théorique en années nécessaire à la couverture de leur solde par les crédits de paiement de l'année en cours. Ce ratio s'est allongé jusqu'en 2017 (4,1 années), avant de se réduire à 2,05 années en 2018, ratio plus favorable. Toutefois, les données 2018 du compte administratif faute de cohérence avec celles de l'exercice précédent n'ont pu être utilisées. L'ordonnateur, qui a reconnu l'existence d'une erreur dans cette annexe, a fourni des nouveaux montants qui ont permis de calculer le ratio de 2,05 précité.

1.3.7 La valorisation des travaux en régie

Après une interruption de plusieurs années de leur constatation, les travaux en régie ont été comptabilisés de nouveau à partir de 2017. Une procédure a désormais été mise en place avec un échange d'information entre services techniques et financier au moyen d'un formulaire recensant les charges courantes (biens achetés) et le temps humain mobilisé. Ce document est

¹¹ Colonne « total cumulé (toutes les délibérations y compris pour N).

¹² Montant révisé à l'issue de la délibération d'avril 2018.

¹³ Ratio de couverture = AP non couvertes par les CP mandatés au 31/12/exercice n / CP mandatés au titre de l'exercice.

joint à l'appui du mandat de paiement. Les biens ou travaux sont ensuite intégrés dans l'actif. Un coût horaire moyen a été défini qui prend en compte le travail des agents chargés de l'exécution et de l'encadrement.

À titre d'exemple les travaux en régie ont permis la rénovation de musée et la préparation de salles destinées à recevoir des expositions. Le premier objectif était la valorisation du travail effectué par les agents. La mesure, également génératrice de recettes, certes modestes, au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)¹⁴, permet d'améliorer la complétude de l'état de l'actif.

1.3.8 Un travail de veille en matière d'imputation comptable

Le service financier s'interroge régulièrement sur la correcte imputation des dépenses et des recettes au regard de la nomenclature comptable. Aussi, peut-il effectuer des changements d'imputation, qui entraînent temporairement des variations importantes entre chapitres budgétaires ou comptes d'une année à l'autre mais améliorent au fur et à mesure la présentation des comptes.

1.4 Des risques financiers externes limités

Les engagements hors bilan de la commune, a priori faibles, sont constitués par des garanties d'emprunt auprès d'offices publics de l'habitat (OPH) ainsi que par sa qualité de membre de plusieurs groupements de communes. Si le risque externe dépend de la santé financière des établissements et des OPH auxquels la commune adhère et dont elle garantit les emprunts, il reste en toute hypothèse modeste.

Au-delà des engagements classiques, les sous-sols de Loches induisent l'existence de risques naturels (inondations et cavités souterraines notamment) qui peuvent entraîner des coûts pour la commune, difficiles à mesurer. Toutefois celle-ci a indiqué les limiter au maximum. Ainsi, la récente révision du plan local d'urbanisme a rendu inconstructible l'ensemble des secteurs sous-cavés.

1.5 L'entretien d'un patrimoine important à assurer selon un plan pluriannuel

Comme toute collectivité publique, la commune de Loches dispose d'un patrimoine à gérer et entretenir. Elle présente cependant la caractéristique d'avoir également un patrimoine historique important. La liste des édifices protégés, propriétés de la commune, est la suivante : église Saint-Ours ; clocher de l'ancienne église Saint-Antoine ; ancien couvent des Ursulines,

¹⁴ La demande de FCTVA n'a pas été effectuée sur les derniers exercices. L'enjeu financier n'est que d'un peu plus de 200 €.

Hôtel de ville et Porte Picois ; Porte des Cordeliers ; Maison de la Chancellerie ; Tour de Mauvières ; Porte de l'enceinte du château (Porte Royale). Le reste du château et son enceinte appartiennent au département d'Indre-et-Loire et à des tiers privés.

1.5.1 Une organisation de la fonction immobilière adaptée à la taille de la commune

La fonction immobilière recouvre un ensemble de missions (acquisition, cession, construction, entretien, aménagement, exploitation, gestion etc.) qui visent à disposer d'un patrimoine ajusté aux besoins de la collectivité, correctement entretenu et aux coûts optimisés.

Compte tenu de la taille de la collectivité, la fonction immobilière n'est pas centralisée dans un service unique. Le patrimoine et sa gestion relèvent donc de plusieurs services.

Les interventions des agents de l'équipe « bâtiments » se limitent aux travaux d'entretien courant y compris sur le patrimoine historique.

Aucun service n'est chargé du suivi exclusif du patrimoine historique sous son aspect strictement bâtiminaire, les services techniques et le service du patrimoine intervenant conjointement. Le service du patrimoine, qui assure notamment le suivi des collections, leur conservation et mise en valeur, ainsi que la préservation et la mise en valeur du patrimoine mobilier et immobilier, assure la mise en œuvre de la convention relative à la labélisation Ville d'Art et d'Histoire signée avec l'État le 15 décembre 2017.

1.5.2 Un plan pluriannuel d'entretien à concrétiser

Aucune procédure écrite sur ce sujet ni de tableaux de bord de suivi de gestion n'ont été mis en place. Il n'existe pas de recensement du patrimoine à entretenir dans le cadre d'un programme pluriannuel de travaux. Pour identifier les priorités pour l'année à venir et déterminer le montant des travaux, les services techniques disposent d'outils encore incomplets :

- un système informatisé de demandes d'intervention permet « d'analyser, chiffrer, prioriser et planifier les interventions et travaux sur les bâtiments ». La valorisation des travaux en régie s'en trouve facilitée. L'ordonnateur indique que les données traitées par l'intermédiaire de ce logiciel sont ainsi enrichies progressivement ;
- la plupart des bâtiments étant soumis aux exigences des établissements recevant du public (ERP), la commune dispose d'un tableau de suivi des obligations réglementaires et des recommandations de la commission de sécurité.

L'ordonnateur, conscient des limites de ces outils, souhaite l'élaboration d'un programme pluriannuel de travaux d'entretien / maintenance afin de recenser dans un document unique l'ensemble des opérations correspondantes. La chambre ne saurait que recommander la concrétisation de cette volonté.

Recommandation n° 2 : formaliser un plan pluriannuel d'entretien du patrimoine.
--

1.5.3 Parfaire la comptabilité analytique

Grâce à une comptabilité interne, proche d'une comptabilité analytique, les coûts de fonctionnement et d'investissement sont répartis par bâtiment, par le biais d'une matrice de ventilation des coûts. Grâce à cet outil l'ordonnateur indique effectuer une veille, une alerte pouvant être déclenchée en cas d'anomalie constatée (surconsommation de fluides etc.).

À partir de l'extraction comptable transmis par l'ordonnateur pour l'exercice 2018, la chambre a établi la répartition des coûts pour l'ensemble des bâtiments par chapitre budgétaire. Près de 40 % des dépenses (0,89 M€ sur un total de 2,17 M€) ne sont ventilées sur aucun bien immobilier. Les explications fournies par l'ordonnateur en fonction ont permis à la chambre d'affecter la quasi-totalité de ces dépenses non ventilées. La chambre invite la commune à parfaire sa comptabilité analytique.

1.5.4 Disposer d'inventaires physiques et comptables fiables

L'ordonnateur ne tient pas un inventaire physique au sens strict du terme puisqu'il précise lui-même que « l'inventaire est avant tout comptable » ajoutant également que « l'inventaire physique apparaît comme un enrichissement au fil de l'eau (cession, rebut etc.) de chaque fiche de l'inventaire comptable ».

Or, selon le guide des opérations patrimoniales¹⁵, l'inventaire physique « représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle ; il contient des informations qui peuvent être différentes de celles existant à l'inventaire comptable puisque, pour les immobilisations de nature immobilière, les aspects juridiques de l'immobilisation doivent y figurer : notamment, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ». Ces informations n'étant pas incluses dans l'inventaire comptable même enrichi, la commune de Loches, comme de nombreuses collectivités, ne possède pas d'inventaire physique.

Selon l'ordonnateur, les immobilisations sont donc enregistrées dans un inventaire comptable « même s'il est impossible de pouvoir affirmer qu'il est exhaustif, notamment pour les immobilisations de plus faible valeur (par exemple en cas de destruction, mise au rebut) ». En raison de son caractère perfectible, des actions sont menées pour compléter cet inventaire, au moyen d'opérations de recoupement entre le comptable et les services opérationnels.

L'ordonnateur considère que le double suivi avec le comptable est source d'erreurs. Pour pallier ces difficultés, la collectivité voudrait aboutir à terme à la dématérialisation des flux informatiques.

Même s'il s'agit d'une tâche chronophage, la chambre ne pourrait que rappeler l'intérêt de disposer d'inventaires physique et comptable fiables.

Des écarts existent entre les inventaires comptables établis de 2013 à 2018 et transmis par la commune et ceux du comptable.

¹⁵ Document élaboré par le Comité national de fiabilité des comptes locaux.

Tableau n° 3 : Écart entre l'actif du comptable et de l'ordonnateur (exercice 2016)

	Valeur brute	Amortissement antérieur	Amortissement de l'exercice	Valeur nette comptable
Loches	62 600 672,37	3 703 686,03	341 034,76	58 524 184,81
Comptable	61 869 562,73	3 443 541,06	343 305,98	58 082 715,69
Écart	731 109,64	260 144,97	-2 271,22	441 469,12

Source : état de l'actif du comptable et Loches 2016

Par ailleurs, la commune dispose également de biens immobiliers anciens pour lesquels elle ne peut fournir les pièces justificatives du coût historique (cf. par exemple le centre de loisirs (numéro d'inventaire 221950 dont la valeur brute est supérieur à 3,2 M€)).

Enfin, des subventions d'une valeur brute 0,46 M€ non amorties persistent durablement à l'actif. En effet, en application des articles L. 441-1 et R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, les offices publics de l'habitat (OPH) peuvent consentir des droits de réservation sur les logements qu'ils gèrent, au profit notamment des collectivités territoriales. Ces réservations doivent toujours faire l'objet d'une contrepartie, dont la nature est précisée (apport de terrain, garantie financière ou le financement). Or à l'actif 2016 sont portées 23 réservations de logements pour une valeur brute de près de 0,49 M€. Selon l'ordonnateur, il s'agit de fonds de concours versés à des organismes pour des projets de construction ou réhabilitation d'ensembles immobiliers en contrepartie d'un droit de réservation sur certains logements. Ces subventions ont été versées entre 1972 et 2002 mais seules les quatre plus récentes font l'objet d'un amortissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate que la plupart des outils de fiabilisation des comptes sont utilisés de manière appropriée par la commune de Loches compte tenu de sa taille. La chambre a cependant identifié des pistes d'amélioration, qui contribuent à la transparence de l'information nécessaire à une prise de décision éclairée.

Les notes accompagnant les débats d'orientation budgétaire se sont enrichies au fil des ans et des évolutions législatives. La pluriannualité des dépenses d'investissement comme les projections d'autofinancement nette des remboursements d'emprunt doivent apparaître dans les documents transmis. En l'état, les rapports d'orientations budgétaires ne reflètent pas la situation financière de la collectivité dans son ensemble.

Au stade du vote du budget, quelles que soient les démarches réelles engagées par l'ordonnateur pour rendre les recettes d'investissement effectives, la chambre ne peut que constater au plan comptable une sincérité insatisfaisante des prévisions successives. C'est l'effet d'une anticipation de subventions et de cessions non concrétisées de manière récurrente.

La commune tirerait également avantage à compléter sa comptabilité d'engagement, à la fois en termes de périmètre et d'informations disponibles. La chambre invite enfin la collectivité à perfectionner le suivi de son patrimoine, en adoptant un plan pluriannuel d'entretien tel qu'envisagé, en améliorant sa comptabilité analytique et en consolidant ses inventaires.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière a été réalisée sur la période 2013-2018 à partir des données du logiciel des juridictions financières et des documents budgétaires.

Lorsque des comparaisons de strate sont effectuées, les données relatives à la strate sont extraites des fiches des comptes individuels des communes disponibles sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (fiches AEF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP). La commune de Loches relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (fiscalité professionnelle unique).

La collectivité n'a pas formalisé de règlement budgétaire et financier.

2.1 Une collectivité en déficit récurrent

Malgré les alertes formulées à plusieurs reprises à l'endroit de la commune par les services de l'État, cette dernière a présenté de manière récurrente depuis 2013 des comptes administratifs en déficit. Son ampleur apparente a, sur certains exercices, dépassé le seuil fixé par l'article L. 1612-14 du CGCT (10 % des recettes de la section de fonctionnement).

Eu égard au montant des restes à réaliser 2013 (dépenses et recettes) et de leur justification très partielle, un retraitement a été opéré¹⁶ par la chambre pour cet exercice.

¹⁶ Cf. partie 1.2 du présent rapport.

Tableau n° 4 : Calcul du déficit du compte administratif de Loches

<i>En euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Recettes fonctionnement¹⁷ (A)</i>	8 293 462	8 321 622	17 356 417	8 215 206	8 405 101	8 529 837	9 623 444
<i>Résultat fonctionnement reporté N-1 (B)¹⁸</i>	92 747	229 426	0	0	0	0	0
<i>Recettes de fonctionnement C=A+B</i>	8 386 209	8 551 047	17 356 417	8 215 206	8 405 101	8 529 837	9 623 444
<i>Résultat de clôture de l'exercice (D)</i>	706 103	-445 635	-729 282	-1 360 384	-399 475	-476 720	-271 903
<i>Solde des RAR en investissement (E)</i>	-591 414	-796 375	456 509	-254 657	-14 781	12 457	506 275
<i>Résultat global (F=D+E)</i>	114 689	-1 242 011	-272 773	-1 615 042	-414 256	-464 263	234 372
<i>Part du résultat dans les recettes de fonctionnement¹⁹ (F/C)</i>	1,37 %	-14,52 %	-1,57 %	-19,66 %	-4,93 %	-5,44 %	2,44 %

Source : compte administratif et calcul CRC

En 2017, le déficit constaté est inférieur à 5 %. Toutefois, la commune a bénéficié, au cours de cet exercice, d'une recette d'emprunt de 1 M€ le 31 décembre 2017, mobilisé selon elle par anticipation. Or, le paiement urgent de dépenses d'investissement ne le nécessitait pas, le montant cumulé des dépenses réelles d'investissement s'élevant pour 2018 à 2 110 517 €.

La décision du maire en date du 9 octobre 2017 mentionne d'ailleurs le financement du « programme d'investissement pluriannuel dans l'attente de la réalisation de cessions d'actifs ». Cet emprunt de 1 M € souscrit le 12 octobre 2017 avec la Caisse d'épargne²⁰, qui comporte une « période de mobilisation reconstituable », est un emprunt revolving avec une phase de mobilisation s'achevant le 1^{er} janvier 2020. Pendant cette phase, la commune de Loches pouvait demander la consolidation des sommes versées en « emprunt long terme » ou procéder à leur remboursement anticipé partiel, reconstituant ainsi à due concurrence ses possibilités de mobilisation.

En l'absence de cette recette d'emprunt mobilisée le 31 décembre, le résultat de l'exercice se serait établi à -1 399 475€ et le résultat global à -1 414 256€, soit un déficit de près de 17 %, à nouveau au-delà du seuil fixé par le CGCT.

¹⁷ Recettes de fonctionnement réelles et d'ordre.

¹⁸ Le déficit du compte administratif doit être mesuré par rapport aux recettes de fonctionnement (réelles et d'ordre) auxquelles s'ajoute l'éventuel excédent reporté (CRC Centre, 1^{er} février 1989, commune de Belleville-sur-Loire).

¹⁹ Les déficits calculés par la préfecture en 2014, 2015, 2016 et 2017 s'élèvent respectivement à 15,30 %, 3,24 %, 19,65 % et 4,92 %.

²⁰ Contrat n°1760006 imputé au compte 16441 « emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie – opérations afférentes à l'emprunt ».

En 2018, même s'il est en deçà du seuil fixé à l'article L. 1612-14 du CGCT, le déficit qui perdure au-delà des 5 % des recettes de fonctionnement est donc récurrent. En 2019, le compte administratif redevient excédentaire du fait de la vente ponctuelle d'un bien pour un montant de 0,75 M€.

2.2 Une stratégie financière conditionnée par la dette et le patrimoine historique

Lors de l'instruction et pour expliquer la situation financière de sa commune, l'ancien ordonnateur a fait état de la pauvreté relative de la population et de l'importance de ses charges patrimoniales historiques et de centralité. À taux de fiscalité inchangés sous son mandat, il a souligné la nécessité de répondre aux « besoins nouveaux » de la population, de mener une rénovation urbanistique et de remettre à niveau les équipements scolaires.

Face à la baisse des dotations de l'État et à la charge de l'emprunt structuré, l'ordonnateur en fonction a indiqué avoir pris un certain nombre de mesures afin de préserver l'épargne brute et financer le niveau d'investissement (de l'ordre de 2 M€ par an) qu'il juge nécessaire pour le pôle de centralité que représente sa commune.

En dépenses, cela s'est traduit par un dialogue de gestion et la recherche d'économies sur le poste des charges à caractère général (- 386 500 € entre 2013 et 2018). En recettes, le levier fiscal a été mobilisé via une hausse du taux de taxe foncière et la suppression de l'abattement général à la base sur la taxe d'habitation (+ 330 000 € selon l'ordonnateur²¹). À également été décidée l'institution d'une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets, conjointement avec la commune de Chanceaux-sur-Loches (+ 100 000 € selon l'ordonnateur).

Cette stratégie financière doit composer avec des risques hors bilan limités tels que décrits ci-dessus.

Il convient enfin de rappeler l'enjeu du programme de réfection des remparts du château. La convention en vigueur, signée en décembre 2016, prévoit des travaux étalés sur trois ans d'un montant total de l'ordre de 1,5 M€ dont 20 % à la charge de Loches. Une nouvelle convention à l'appui d'une poursuite du programme d'investissement doit être conclue.

En termes de suivi, des tableaux de bord financiers sont transmis mensuellement au maire, à sa première adjointe et à la directrice générale des services. Ils permettent le suivi du budget de fonctionnement, notamment des charges de personnel et des heures supplémentaires. Depuis 2014, le périmètre de ce suivi a été étendu à la section d'investissement et s'effectue par opération.

²¹ Selon le logiciel des juridictions financières, la hausse du produit de la fiscalité directe locale entre 2017 et 2018 a été de 352 913€ (taxes d'habitation et foncières). Cette variation inclut celle des bases.

2.3 Des efforts significatifs sur l'épargne brute qui ne permettent pas d'assurer une épargne nette suffisante

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion depuis 2013 fait apparaître un net contraste entre les capacités d'autofinancement (CAF) ou épargne, brute et nette.

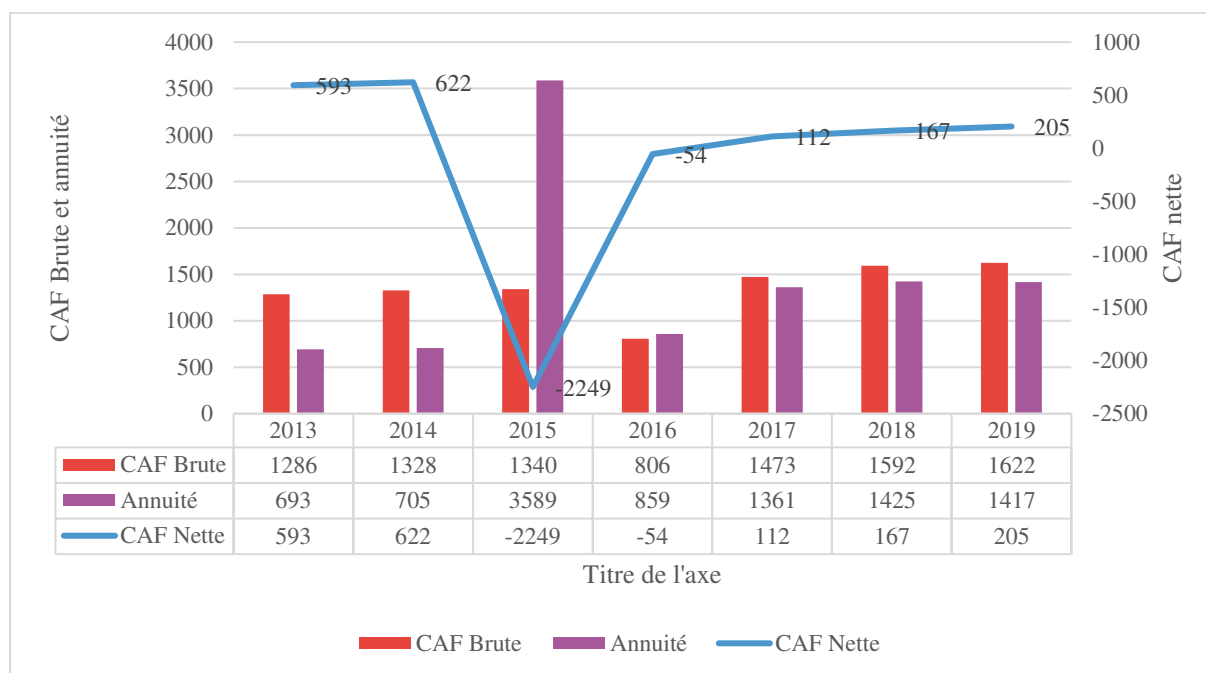
L'épargne brute mesure la capacité de la commune à financer sur ses propres ressources ses investissements et ses remboursements d'annuité de la dette. À l'exception de l'exercice 2016 examiné *infra*, cette CAF brute affiche un niveau satisfaisant, constamment supérieur à 15 % des produits de gestion et approchant même les 20 % en fin de période. En 2018, elle atteint 226 € par habitant, soit nettement plus que les moyennes départementale (170 €), régionale (177 €) et nationale (192 €). Les efforts de gestion et la mobilisation du levier fiscal ont donc bien produit des effets. Cela se traduit en revanche moins nettement au niveau du résultat de fonctionnement, qui enregistre la forte progression des dotations aux amortissements²².

²² Cette forte progression trouve son origine dans les investissements réalisés, notamment en matériel et logiciels (cf. partie sur la fiabilité des comptes), et dans la renégociation de l'emprunt structuré (depuis 2015, la dotation annuelle aux amortissements des charges à répartir est de 352 955 €).

Tableau n° 5 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en Euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenn e
<i>Produits de gestion (A)</i>	7 853 592	7 735 660	7 886 801	7 723 584	7 854 878	8 049 206	8 386 144	1,1 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	6 397 006	6 330 210	6 281 341	6 736 405	6 241 838	6 346 548	6 723 047	0,8 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	1 456 585	1 405 450	1 605 460	987 179	1 613 040	1 702 658	1 663 097	2,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	18,5%	18,2%	20,4%	12,8%	20,5%	21,2%	19,8 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	-430 767	-424 738	-296 406	-171 127	-154 271	-136 261	-111 478	-20,2 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	270 622	267 205	267 205	267 205	267 205	
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	259 911	346 861	31 384	-10 231	14 430	25 695	69 973	-19,6 %
<i>= Capacité d'autofinancement (CAF) brute</i>	1 285 729	1 327 573	1 340 438	805 822	1 473 200	1 592 091	1 621 592	3,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	16,4%	17,2%	17,0%	10,4%	18,8%	19,8%	19,3 %	
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	289 716	264 048	605 624	695 358	758 435	820 178	808 460	18,7%
<i>- Dotations nettes aux provisions</i>	-31 545	523 851	-90 000	0	-59 760	-67 264	-46 693	6,8%
<i>+ Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	4 796	3 200	2 604	5 480	6 362	8 906	9 900	12,8%
<i>= Résultat section de fonctionnement</i>	1 032 354	542 875	827 418	115 943	780 887	848 083	869 726	-2,8 %
<i>CAF brute</i>	1 285 729	1 327 573	1 340 438	805 822	1 473 200	1 592 091	1 621 592	3,9 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	692 821	705 214	3 589 090	859 802	1 360 858	1 424 934	1 416 972	
<i>= CAF nette ou disponible</i>	592 908	622 359	-2 248 652	-53 980	112 342	167 157	204 621	

Source : logiciel des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

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

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'examen de l'épargne nette, qui est une mesure directe de la capacité de financement propre des investissements, donne une image plus dégradée de la situation financière depuis 2016²³. Cette CAF nette est seulement de 24 € par habitant en 2018, soit nettement moins que les moyennes départementale (71 €), régionale (101 €) et nationale (108 €). C'est l'effet de la renégociation de l'emprunt structuré évoqué *supra*, qui marque durablement la gestion communale et devrait conditionner sa capacité d'investissement.

En 2013 et 2014, la commune de Loches a bénéficié de la part de l'État de versements exceptionnels de 229 426 € et 229 387 € en vertu d'un jugement du tribunal de grande instance de Tours du 17/09/2013 (remboursement de travaux menés sur les remparts dont l'État est copropriétaire). Ils ont permis d'améliorer substantiellement la capacité d'autofinancement brute malgré des remboursements d'intérêts élevés. La situation financière de la commune est donc historiquement fragile.

²³ Les services de l'ordonnateur ont indiqué que leur calcul de la CAF nette en 2015 était différent de celui issu du logiciel des juridictions financières, car se limitant à la prise en compte du compte 1641 hors opérations d'ordre liées au refinancement de l'emprunt structuré. En suivant ce schéma, la CAF nette serait de 590 964 €. Quoiqu'il en soit, la chambre ne peut considérer l'année 2015 comme représentative de la situation financière de la commune. C'est pourquoi la mention ne fait référence à une dégradation qu'à partir de 2016.

2.4 Des produits de gestion peu dynamiques jusqu'à la mobilisation du levier fiscal en 2018

De 2013 à 2017, les produits de gestion oscillent entre 7,7 M€ et 7,8 M€ avant de connaître une nette progression en 2018 du fait de la mobilisation du levier fiscal. La baisse des dotations et de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité constituent également les faits marquants sur la période. L'exercice 2016 présente à cet égard le niveau le plus faible avec une baisse de près de 0,3 M€ des ressources institutionnelles et une légère régression des ressources fiscales propres nettes des restitutions.

En 2018, le produit de fonctionnement réel²⁴ par habitant de la commune de Loches soit 1 184 € est légèrement supérieur à celui de la strate (1 132 €).

2.4.1 Le faible dynamisme des ressources fiscales jusqu'en 2018

La commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique, ses ressources fiscales reposent essentiellement sur les impôts des ménages.

Si les ressources fiscales (3,9 M€ en 2018) ont connu une évolution dynamique (3,6 % en variation annuelle moyenne de 2013 à 2018), c'est principalement l'effet de la hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties décidée en 2018 (+1 point) et de la suppression de l'abattement facultatif général à la base sur la taxe d'habitation. Le surplus de ressources fiscales propres était substantiel, environ 278 000 €²⁵, en 2018.

Par ailleurs, l'institution de la taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage devrait permettre un produit supplémentaire de 100 000 €.

Selon la fiche DGF (dotation globale de fonctionnement) 2018, le potentiel fiscal 4 taxes par habitant de Loches (754 €) est inférieur de près de 18 % à la valeur moyenne de la strate (919 €). Or cet indicateur, qui inclut d'ailleurs la fiscalité encaissée par l'EPCI à fiscalité propre²⁶ (ventilée *au prorata* de la population), traduit une richesse fiscale relative dégradée.

²⁴ Selon la méthodologie DGCL : CAF = crédits nets des comptes 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 (sauf 775, 776, 777) et 79.

²⁵ Il s'agit de la hausse des ressources fiscales propres (nettes des restitutions) au sens du logiciel des juridictions financières, qui comprend, outre les recettes issues de la fiscalité ménages, les autres taxes (dont DMTO), les taxes liées à l'environnement et l'urbanisation et les taxes sur les activités de service et de domaine. Les autres taxes et les taxes liées à l'environnement ont diminué de près de 0,12 M€ tandis que celles sur les activités de service et de domaine ont crû de 0,04 M€. C'est pourquoi, la croissance constatée en 2018 (0,28 M€) est moins élevée que celle de la seule fiscalité ménage et du surplus annoncé par l'ordonnateur.

²⁶ Cf. circulaire DGCL sur la DNP 2018 sur les modalités de calcul du potentiel financier des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique, page 32.

Tableau n° 6 : Évolution des ressources fiscales

en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	3 208	3 222	3 370	3 364	3 358	3 713	3 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	0	0	0	9	9	49	N.C.
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	108	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	107	112	175	159	195	188	11,8 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 315	3 335	3 545	3 532	3 671	3 949	3,6 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Jusqu'en 2017, les bases fiscales de la taxe d'habitation (TH) par habitant ont été inférieures à la valeur de la strate. Toutefois, la suppression de l'abattement a permis leur rapprochement (avec respectivement 1 310 € par habitant et 1 352 € par habitant, soit 3 % d'écart en 2018). En revanche, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont similaires à celles de la strate (respectivement 1284 € et 1275 € par habitant en 2018)²⁷.

L'effort fiscal²⁸ est apprécié selon un ratio : plus celui-ci est supérieur à 1 et plus la pression fiscale est importante. Pour la commune, il est d'environ 1,19 en 2018, un peu plus important que celui de la strate (1,15).

Le produit des impôts locaux par habitant de la commune de Loches, similaire à celui de la strate jusqu'en 2017 avec respectivement 473 € et 472 €, est devenu supérieur en 2018 avec 526 € et 481 € en raison de la suppression de l'abattement et de la hausse des taux. Les écarts de taux avec la moyenne de la strate sont relativement limités. Les marges de manœuvre sont certes réduites mais réelles.

²⁷ Cf. les données issues des comptes individuels des collectivités (DGCL).

²⁸ L'effort fiscal est le quotient des produits de la fiscalité ménages et du potentiel fiscal des trois taxes. Ce dernier prend également en compte une partie de la fiscalité perçue sur le territoire de commune (y compris par l'EPCI). Pour plus de détails, voir la circulaire DGCL du 22 mai 2018 sur la répartition de la dotation nationale de péréquation (page 35 et suivantes). Les données sont issues du site dotations-dgcl.interieur.gouv.fr.

Tableau n° 7 : Taux de la fiscalité

Commune	Taxe	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Loches	TH	15,45	15,45	15,45	15,45	15,45	15,45
Loches	TFPB	23,17	23,17	23,17	23,17	23,17	24,17
Loches	TFPNB	54,24	54,24	54,24	54,24	54,24	54,24
Strates	TH	14,41	14,47	14,71	14,98	15,13	15,21
Strates	TFPB	20,8	20,81	20,99	21,07	20,85	20,88
Strates	TFPNB	57,75	57,56	58,52	56,13	52,44	52,84

Source : comptes individuels des collectivités (DGCL)

La commune n'avait pas délibéré de façon expresse sur les taux de la fiscalité locale pour l'exercice 2016, estimant que l'annexe dédiée au budget primitif suffisait. La préfecture lui a rappelé cette exigence. À ce titre, l'article 1639A du code général des impôts prévoit qu'« à défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente ». En tout état de cause, les taux n'ont pas été modifiés cette année-là.

2.4.2 La fiscalité reversée affectée par l'évolution de l'attribution de compensation

La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État s'établit à 0,92 M€ en 2018. Ses principales composantes sont l'attribution de compensation (83 % de la fiscalité reversée en 2018), le fonds de péréquation et de solidarité (10,7 % en 2018) et la dotation de solidarité communautaire versée par la communauté de communes Loches Sud Touraine (5,6 % en 2018). La fiscalité reversée a régressé de 2013 à 2018, en raison de la baisse d'environ 20 % de l'attribution de compensation.

Tableau n° 8 : Fiscalité reversée perçue par Loches

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM (%)
Attribution de compensation	981 673	981 673	981 673	981 673	835 319	765 235	-4,9
Dotation de solidarité communautaire	51 496	51 496	51 496	51 496	51 496	51 496	0
FPIC	37 625	55 813	72 738	89 334	89 353	98 963	21,3
Total	1 070 794	1 088 982	1 105 907	1 122 503	976 168	915 694	-3,1

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.4.2.1 L'attribution de compensation

D'un montant stable de 981 673 € jusqu'en 2016, l'attribution de compensation a été par la suite revue à la baisse à deux reprises, en 2017 (-146 354 €) en raison du transfert de la

compétence enfance-jeunesse et en 2018 (environ - 70 084 €, soit une variation de près de 8 %) pour compenser la baisse de dotations de l'État subies, à la suite de la fusion de quatre EPCI, par les 40 autres communes membres de communauté de communes de Loches Développement. Le montant de l'attribution de compensation s'élève désormais à 765 235 €²⁹.

2.4.2.2 La dotation de solidarité communautaire

Selon l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la dotation de solidarité communautaire (DSC) est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par l'assemblée délibérante.

La commune de Loches a perçu de 2013 à 2015 un fonds de solidarité communautaire d'un montant annuel de 51 496 €, décidé par une délibération du 20 décembre 2001 de la communauté de communes et prévu par ses statuts. Son fondement juridique n'est pas précisé. De 2002 à 2006, ce dispositif avait pour but principal de répartir, de façon dégressive, une fraction de la croissance du produit de la taxe professionnelle liée à l'évolution des bases, le solde étant partagé selon les critères tels que la population, le potentiel fiscal, les charges supportées par les communes membres. Les années suivantes, seuls ces derniers critères furent utilisés.

En 2017, suite à la fusion des EPCI évoquée ci-dessus, la commune de Loches a continué de percevoir cette attribution désormais dénommée DSC pour un montant identique. La communauté de communes a décidé de modifier les critères d'attribution en adoptant de nouvelles règles de répartition. Ces nouveaux critères, qui ne prennent pas en compte directement ni la population des membres ni le potentiel financier, aboutissent à verser une DSC supplémentaire aux communes dont le potentiel financier a augmenté.

La redistribution se fait de manière horizontale. Les communes, dont les dotations de péréquation ont progressé, contribuent³⁰ à un fonds de solidarité institué par la communauté de communes, alimenté par la baisse de l'attribution de compensation consentie par les communes « gagnantes ». Ce sont elles qui assument de cette manière la DSC versée aux communes « perdantes » et non l'EPCI à fiscalité propre.

En l'espèce, le surcroît de dotation perçue par Loches, commune gagnante, a été de 83 836 €. Son attribution de compensation a ainsi été baissée de 70 084 €, soit les trois quarts du gain précité, afin d'alimenter ce fonds. La commune de Loches a perçu une DSC 2018 inchangée par rapport à 2017. Au final, ce dispositif n'a pas altéré la situation financière de Loches puisque, même si son attribution de compensation a été diminuée, elle a conservé un quart du gain engrangé au niveau des dotations de péréquation, soit 13 752 €.

²⁹ Le 1 bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges ». Selon le guide des attributions de compensation publié par la DGCL, les termes « communes intéressées » visent les communes qui se manifestent afin de réviser librement le montant de leur attribution de compensation en accord avec leur EPCI.

³⁰ À hauteur de 75 % du solde positif précité.

2.4.2.3 Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Les communautés de communes successives auxquelles la commune de Loches a appartenu ont toujours appliqué les règles de répartition de droit commun, n'ayant jamais délibéré.

Le montant perçu par la commune a augmenté de plus de 160 % depuis 2013 et s'établit en 2018 à 98 963 €.

2.4.3 Une baisse des ressources d'exploitation en trompe l'œil

La chambre relève la baisse des ressources d'exploitation, 5,6 % en variation annuelle moyenne. Elle est principalement imputable à l'exercice 2018 (-39 %) et provient en grande partie du changement d'imputation comptable des participations de la Caisse d'allocations familiales et de la communauté de communes relatives à la compétence enfance et jeunesse. Ce changement résulte d'une volonté d'amélioration de l'imputation comptable par l'ordonnateur.

2.4.4 La reprise modérée des dotations de l'État en 2018

La baisse des dotations et participations reçues est très accentuée de 2013 à 2017 (de l'ordre de 0,5 M€), reflet de la contribution de la commune au redressement des finances publiques. En 2018, la tendance s'inverse mais cela n'est que très modérément dû à une hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'essentiel de la progression des ressources institutionnelles trouve son origine dans les réimputations comptables relatives notamment à la compétence enfance-jeunesse.

Le montant de la DGF par habitant de Loches reste supérieur à la valeur de la strate de plus de 1/4 avec respectivement 189 € et 152 € en 2018. Cela explique pourquoi le potentiel financier par habitant de Loches (852 € contre 1007 € pour la strate), qui ajoute au potentiel fiscal 4 taxes les dotations de l'État, est moins dégradé par rapport à la valeur de la strate que le potentiel fiscal 4 taxes³¹. Par ailleurs, les dotations de péréquation de la DGF de Loches ont enregistré une croissance de plus d'un quart entre 2016 et 2018, soit un gain de l'ordre de 125 000 €. Cette variation paraît pouvoir être, pour une large part, corrélée à la baisse de son potentiel financier, de près de 16 % entre 2017 et 2018, constatée après la fusion des quatre EPCI au 1^{er} janvier 2017, cet indicateur étant utilisé comme l'un des critères de répartition des dotations de péréquation.

³¹ Les dotations de l'État corrigent bien la richesse fiscale, l'écart de potentiel fiscal 4 taxes étant de 18 % avec la strate contre 15 % pour le potentiel financier.

2.5 La stabilité des charges de gestion jusqu'en 2018

Tableau n° 9 : Les charges de gestion

En milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Charges à caractère général	2 410	2 212	2 171	2 415	2 092	2 024	-3,4 %
+ Charges de personnel	3 630	3 740	3 780	3 946	3 749	3 875	1,3 %
+ Subventions de fonctionnement	182	183	142	144	201	241	5,8 %
+ Autres charges de gestion	175	196	188	231	201	207	3,4 %
= Charges de gestion	6 397	6330	6281	6736	6242	6 347	-0,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	431	425	8 061	171	154	136	-20,6 %
= Charges courantes	6 828	6 755	14 343	6 908	6 396	6 483	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>53,2%</i>	<i>55,4%</i>	<i>26,4%</i>	<i>57,1%</i>	<i>58,6%</i>	<i>59,8%</i>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>6,3%</i>	<i>6,3%</i>	<i>56,2%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,4%</i>	<i>-2,1%</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les économies réalisées de 2013 à 2018 s'agissant des charges à caractère général, n'ont fait que compenser la progression des autres postes. Hormis en 2016, où tous les postes de dépenses ont contribué au niveau le plus élevé jamais constaté sur la période, les charges de gestion se caractérisent par une certaine stabilité.

En dépit des efforts réalisés, les charges réelles³² de fonctionnement par habitant de la commune sont plus élevées que celles de la strate, avec respectivement 958 € et 903 € en moyenne régionale en 2018 (793 € en moyenne départementale, 940 € en moyenne nationale).

2.5.1 La baisse des charges à caractère général

La baisse des charges à caractère général constatée entre 2013 et 2018 provient d'efforts réalisés sur le poste « publicité, publications et relations publiques » et sur celui des « honoraires, études, recherches ». Elle est aussi le fruit de choix de gestion, comme l'achat de matériels plutôt que la location.

Selon l'ordonnateur, le niveau élevé de 2016 proviendrait d'une prévision budgétaire défaillante cumulée à une hausse de la consommation. En effet, faute de crédits suffisant, des dépenses relatives à l'exercice 2015, estimées à 0,14 M€, ont été mandatées sur l'exercice suivant sans rattachement. De plus, en 2016, la commune s'est engagée dans l'organisation d'expositions temporaires au sein de la maison-musée Lansyer (0,12 M€).

³² Débits nets des comptes 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 (sauf 675 et 676).

Les achats et charges externes³³ de la commune restent plus importants que ceux de la strate (284 € contre 251 € en moyenne régionale en 2018), ce constat étant valable sur l'ensemble de la période.

2.5.2 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion (0,21 M€ en 2018) ont enregistré une hausse de 3,4 % en variation annuelle moyenne imputable à la contribution de la commune à une école primaire et maternelle privée³⁴. Le pic constaté en 2016 résulte d'une admission en non-valeur concernant une société pour laquelle une provision avait été constituée. Il faut relever que la commune ne paye pas de contribution au service départemental d'incendie et de secours, la compétence appartenant à la communauté de communes Loches-Sud-Touraine. Cette spécificité pourrait expliquer que les contingents de Loches (11 € par habitant en 2018) soient inférieurs à ceux de la strate (33 €).

2.5.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement (240 735 € en 2018) ont augmenté de façon notable (5,8 % en variation annuelle moyenne de 2013 à 2018) notamment à partir de 2017 et 2018 (+20 %). Toutefois, cette dernière hausse provient du rôle de chef de file de Loches dans le cadre d'une convention Europe en Berry Touraine, la commune recevant la totalité du financement correspondant et le reversant aux associations.

Le montant des subventions par habitant (34 € en 2018) est bien inférieur à la valeur de la strate (63 €). Toutefois, la communauté de communes de Loches-Sud-Touraine disposant de la compétence liée à l'action sociale d'intérêt communautaire, la commune n'apporte pas de financement en la matière.

2.5.4 La stabilité des charges de personnel avant une nette progression en 2019

Les dépenses de personnel, qui s'établissent à 3,87 M€ en 2018, ont été contenues avec une variation annuelle moyenne de 1,3 % entre 2013 et 2018. En 2019, elles ont connu un ressaut de 7,3 % pour s'établir à 4,16 M€. Ce point sera examiné plus en détail dans la troisième partie.

En 2018, les charges de personnel par habitant sont au-dessus de la valeur de la strate (550 € contre 530 €) et devraient l'être encore davantage en 2019.

³³ Débits nets des comptes 60, 61, 62 (sauf 621) diminués des crédits nets de ces comptes à terminaison en 9.

³⁴ La participation à l'OGEC Saint Denis est passé de 44 973 € en 2013 à 69 168 € en 2018.

2.5.5 La rigidité moyenne des charges structurelles

Le ratio de rigidité des charges structurelles permet de mesurer le poids, dans la section de fonctionnement, des charges difficilement compressibles. Il s'agit du quotient des charges de personnel auxquelles s'ajoutent les contingents et charges financières et des recettes de fonctionnement. Plus ce taux tend vers 100 %, plus la structure financière de la collectivité est considérée comme présentant des marges de manœuvre amoindries. Ce ratio a été calculé, d'une part, pour la commune de Loches et, d'autre part, pour la strate d'appartenance, afin de disposer d'éléments de comparaison. Il s'établit à 52 % pour Loches, valeur comparable à la valeur de la strate en 2018 (moyennes régionale et nationale).

2.6 Des dépenses d'équipement maintenues et la poursuite de leur financement par la dette

2.6.1 Un niveau d'investissement qui reste important

Après un maximum atteint en 2015 (2,8 M€), les dépenses d'investissement ont régressé et s'établissent à 2,1 M€ en 2018. Hormis en 2013 et en 2017, les dépenses d'équipement par habitant ont toujours été relativement proches, voire supérieures aux valeurs de la strate. Selon la fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) publiée par la direction générale des finances publiques, ces mêmes dépenses en 2018 étaient de 312 € contre 248 € (strate à l'échelle départementale), 276 € (échelle régionale) et 321 € (échelle nationale).

Les trois principaux investissements réalisés entre 2014 et 2019 sont les constructions suivantes :

- la maison des associations, inaugurée le 6 septembre 2019, au sein de l'ancienne piscine réhabilitée, dont le coût estimé est de l'ordre de 1,65 M€³⁵. Son coût de fonctionnement annuel serait de l'ordre de 0,1 M€ ;
- la nouvelle école Alfred de Vigny pour un coût de 1,9 M€, les charges de fonctionnement étant de l'ordre de 67 338 € en 2018 ;
- une salle commune d'activités périscolaires (montant de 0,81 M€) dont le coût de fonctionnement a été de 7 267 € en 2018.

En 2020, les principaux travaux devraient être relatifs à :

- la gare scolaire du lycée et du collège d'un montant total de 1,38 M€, cofinancée par la région Centre-Val de Loire et le département, le coût net pour Loches devant être de 0,46 M€ ;
- la restauration du patrimoine historique (notamment la Porte Royale, la collégiale Saint-Ours, le jardin suspendu et les remparts) pour un coût de 0,35 M€ ;
- le programme pluriannuel de voirie pour un coût de 0,3 M€.

³⁵ Non compris tous les aménagements extérieurs et équipements complémentaires divers.

Pour justifier ce niveau d'investissement malgré une situation financière dégradée, l'ordonnateur met en avant deux arguments, d'une part, le caractère de pôle de centralité de la commune de Loches dans le sud de la Touraine et, d'autre part, le patrimoine historique.

Dans le cadre d'un dispositif intitulé « opération de revitalisation du territoire » mis en place par l'État, la commune a inscrit huit projets d'aménagement qui représentent un coût important :

- la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat dédiée au renouvellement urbain à Loches et Beaulieu ;
- l'étude énergétique du bâti ancien sur le territoire Loches Sud Touraine ;
- des opérations et actions commerciales / manager commerce ;
- l'élaboration d'un schéma directeur cyclable sur Loches-Beaulieu ;
- des aménagements place de Verdun, carrefour Vigny, Bas-Clos, rues Lamblardie et Descartes ;
- la requalification de l'entrée sud de la ville ;
- la création d'un pôle multimodal à la gare ;
- la réalisation d'un itinéraire cyclable sur l'axe nord-sud de la ville ;
- la pérennisation de l'offre commerciale du centre-ville ;
- la restauration et la sauvegarde de la collégiale Saint-Ours ;
- la refonte du Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP) de Loches.

La chambre relève que la plupart des projets envisagés ne sont pas imposés par la protection du patrimoine historique.

2.6.2 La poursuite du financement des investissements par l'endettement

Tableau n° 10 : Evolution du financement des investissements

En milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	1 286	1 328	1 340	806	1 473	1 592	1 622	9 446
- Annuité en capital de la dette	693	705	3 589	860	1 361	1 425	1 417	10 050
= CAF nette ou disponible (C)	593	622	-2 249	-54	112	167	205	-603
TLE et taxe d'aménagement	79	50	62	37	62	83	110	483
+ (FCTVA)	224	219	583	308	231	270	331	2 166
+ Subventions d'investissement reçues	81	150	264	354	243	545	319	1 956
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police)	27	143	191	227	60	261	382	1 292
+ Produits de cession	3	69	52	7	20	2	750	903
+ Autres recettes	11	5	0	0	0	0	0	16
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	424	636	1 153	932	616	1 162	1 892	6 816
= Financement propre disponible (C+D)	1 017	1 258	-1 095	878	728	1 329	2 097³⁶	6 213

CRC d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible pour financer les investissements de la commune est constitué, outre de la capacité d'autofinancement (CAF) nette, des recettes d'investissement hors emprunt (fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), taxes d'urbanisme, subventions d'investissement reçues et produits de cessions d'immobilisations).

De 2016 à 2018, le FCTVA (0,81 M€ en cumul) et les subventions d'investissement reçues (1,14 M€ en cumul) ont constitué les deux tiers du financement propre disponible, ce qui traduit en creux la faiblesse de la CAF nette. Au total, toujours sur 2016-2018, le financement propre disponible cumulé sur la période (2,94 M€) n'a pu financer que moins de la moitié des dépenses d'équipement d'un montant de 6,1 M€. D'ailleurs, la commune a souscrit des emprunts chaque année de 2013 à 2018 (montant total de 5,1 M€, hors renégociation de la dette) et a mobilisé son fonds de roulement qui s'est réduit de 0,9 M€ sur la période. La vente de l'ancienne école Alfred de Vigny en 2019 pour un montant de 0,75 M€ a

³⁶ Les données de l'ordonnateur en fonction relatives à l'exercice 2019 sont concordantes avec celles du logiciel des juridictions financières hormis pour le montant de la taxe local d'équipement (TLE) et de la taxe d'aménagement (0,145 M€ contre 0,11 M€ pour ce logiciel, soit un écart d'environ 35 000€). En effet, l'agrégat relatif à la TLE et taxe d'aménagement retenu par la chambre à partir des comptes de gestion correspond à la somme des crédits et des débits (opérations budgétaires) des comptes 10226 (taxe d'aménagement) et 10223 (TLE) tandis que le compte administratif retenu par l'ordonnateur n'enregistre que le montant porté au crédit des comptes. Or, le compte 10226, tel qu'il apparaît à la balance des comptes, comporte un débit de 35 628€ et un crédit de 145 233€.

permis une amélioration substantielle même si ponctuelle du financement propre disponible et ainsi éviter le recours à l'emprunt cette dernière année.

Cette faible valeur conduit la chambre à s'interroger sur la soutenabilité de la politique d'investissement.

Aucune étude rétrospective ou prospective préalable sur l'impact des investissements sur les frais de structure ou de personnel n'a été produite sur la période.

Cependant, connaissant les coûts historiques, la commune est en mesure d'évaluer les gains de fonctionnement générés par les investissements. Par exemple selon l'ordonnateur, s'agissant de l'école de Vigny, le coût de fonctionnement est passé de 72 070 € en 2013 à 67 400 € en 2018.

Par ailleurs, la mise en service de la maison des associations à compter de septembre 2019 a été intégrée au travail de prospective financière établi en interne en 2017. Les coûts de fonctionnement ont pu être évalués (0,1 M€) en référence à des équipements en partie similaires.

2.6.3 Les revenus issus de la mise à disposition du patrimoine

La commune a prévu la signature de conventions d'utilisation avec les associations devant occuper la Maison précitée. La mise à disposition incluant droit d'occupation et frais de fonctionnement (eau, électricité, chauffage, entretien des locaux communs etc.) se fera à titre gratuit. Selon les services de l'ordonnateur, il est possible que les coûts des photocopies et de l'utilisation de la grande salle soient facturés à l'avenir. Les bureaux et salles d'activité sont partagés selon des créneaux réservés. Trois associations disposent d'un espace dédié.

Les services municipaux effectuent un travail de valorisation financière des locaux historiquement mis à disposition des associations (total de l'ordre de 30 000 € annuels avant la mise en service de la nouvelle maison des associations) à l'appui de la prise de décision des subventions à octroyer.

L'ordonnateur a indiqué souhaiter poursuivre cette gratuité afin de soutenir la dynamique associative. En s'abstenant de mettre fin à celle-ci de manière généralisée, la chambre relève que la commune se prive de ressources potentielles compte tenu de sa situation financière.

2.7 Une dette très élevée et des disponibilités financières réduites

2.7.1 L'amplification de l'encours par la renégociation de l'emprunt structuré

2.7.1.1 Une hausse de l'encours de la dette

L'encours de la dette (17,2 M€ en 2018) a progressé de façon notable entre 2013 et 2018 (72 %) en raison de plusieurs facteurs :

- le coût lié au refinancement d'un emprunt structuré en 2015 : 10,5 M€ dont 7,77 M€ au titre de l'indemnité compensatrice intégrée dans le capital de prêt de refinancement et 2,77 M€ au titre du capital refinancé,
- le financement d'investissements par la souscription de nouveaux prêts (montant cumulé de 5,1 M€, dont 750 000 € au titre d'investissements nouveaux inclus dans la renégociation de l'emprunt toxique³⁷).

Toutefois, l'encours de la dette est minoré si le versement annuel (419 894 €) au titre du fonds de soutien aux emprunts structurés à risque en est déduit, pour s'établir en 2018 à 13 M€. Au 31 décembre 2019, cet encours est passé à 12 M€.

L'encours de la dette par habitant a toujours nettement été supérieur à celui de la strate démographique. Au 31 décembre 2013, l'encours par habitant était de 1378 € contre 881 € en moyenne. Après la renégociation du prêt précité en 2015, l'encours par habitant est devenu près de trois fois plus important que celui de la strate (2 442€ contre 843€ au 31 décembre 2018). Toutefois, en prenant en compte l'encours net de l'aide du fonds de soutien pour la sortie des emprunts toxiques, les ratios de la commune et de la strate sont de 1 846€ et 818€, soit un peu plus du double.

Malgré une diminution depuis 2016, la capacité de désendettement reste à un niveau très élevé (10,8 ans) en 2018. Toujours élevée, elle passe néanmoins à 7,4 années en 2019 si l'encours est retraité du solde du fonds de soutien.

Le montant de l'annuité en capital a progressé de 2013 à 2018 de façon substantielle (15,5 % en variation annuelle moyenne) et s'établit à 1,4 M€ en 2018. En 2018, l'annuité de la dette par habitant de Loches était plus de deux fois supérieure à celle des communes de la strate à l'échelle nationale (259 € contre 108 €).

Après un maximum en 2015 (8,1 M€) en raison de la renégociation de l'emprunt structuré, le montant du remboursement des intérêts et des pertes de changes a beaucoup diminué pour être à des niveaux bien inférieurs aux valeurs de début de période (0,11 M€ en 2019 contre 0,43 M€ en 2013). Toutefois, cette baisse est liée à la construction de cet agrégat qui, dans l'application d'analyse financière des juridictions financières, inclut, outre les charges d'intérêts, les recettes issues du fonds d'aide pour la sortie des emprunts toxiques (0,27 M€ en 2018), mais la baisse est aussi liée à la diminution du montant des intérêts versés.

Le montant des charges financières par habitant de Loches a toujours été au-dessus de celui de la strate (57 € contre 25 € en moyenne nationale en 2018)³⁸.

³⁷ La commune estimant qu'elle pourrait bénéficier de bonnes conditions financières a souscrit un prêt de 0,75 M€.

³⁸ Cf. fiche AEF 2018.

Tableau n° 11 : Comparaison de l'encours de Loches et des communes de la strate

	Euros par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours sans retraitement (compte 44121)	Loches (A°)	1378	1343	2438	2428	2532	2442
	Strate (B)	881	857	850	818	835	828
	A/B	1,56	1,57	2,87	2,97	3,03	2,95
Encours avec retraitement (compte 44121)	Loches (C°)		1343	2438	2428	1880	1846
	Strate (D)		857	850	818	827	818
	C/D		1,57	2,87	2,97	2,27	2,26

Source : fiches AEFf et calcul CRC (l'indicateur strate est à l'échelle nationale)

L'ordonnateur en fonction a indiqué que les comparaisons avec la strate devaient être relativisées car elles ne tiennent pas compte des réalités du « cadre de vie, notamment l'importante charge patrimoniale et le rôle de centralité joué » par sa commune. Elles constituent néanmoins la seule référence moyenne disponible et fournissent à cet égard des indications.

Par ailleurs chaque année, hormis l'exercice 2017 et hors opérations de renégociation, le montant réel des remboursements d'annuité d'emprunt est supérieur aux nouveaux prêts souscrits. Le montant cumulé du solde (remboursement - nouveaux emprunts) est réduit mais devient significatif puisqu'il représente 18 % de l'encours net du fonds de soutien au 31 décembre 2019. La collectivité n'a pas encaissé en 2019 de nouvel emprunt, dans la mesure où une cession d'un montant de 0,75 M€ s'est concrétisée. Un nouveau contrat d'emprunt d'un montant de l'ordre de 0,5 M€ a néanmoins été signé et inscrit en reste à réaliser.

Tableau n° 12 : Flux d'emprunts

En euros	2013	2014	2015 ³⁹	2016	2017	2018	2019	Cumul
Remboursement d'emprunts (A)	692 821	705 214	826 178	859 802	1 360 858	1 424 934	1 416 972	7 286 779
Nouveaux emprunts (B)	500 000	375 000	805 204	750 000	2 000 000	690 000	0	5 120 204
Solde (A-B)	192 821	330 214	20 974	109 802	-639 142	668 268	1 416 972	2 166 575

Source : CRC d'après les comptes de gestion et calcul CRC

La structure de la dette

Au compte administratif 2018, l'encours de la dette est constitué de 28 prêts dont deux imputés au compte 1644 (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie). Cinq

³⁹ En ne prenant en compte que les opérations réelles, la renégociation de l'emprunt Dexia n'apparaît pas.

emprunts sont à taux variables (index TEC ou EURIBOR). Tous sont classés A1 sauf un B1, selon la charte Gissler.

Sur la période, Loches a détenu deux emprunts à risque. L'un, structuré, a été renégocié en 2015 et l'autre était un emprunt en francs suisses à taux fixe auprès de Dexia, souscrit en 2001 dont le remboursement s'est achevé en 2016.

Au 31 décembre 2019, tous les emprunts sont, *a priori*, sans risque particulier, classés A1.

2.7.1.2 La renégociation de l'emprunt toxique

En 2010, Loches avait souscrit un contrat de prêt n° MPH273976EUR avec Dexia d'un montant de 3 014 812 € pour 25 ans et 6 mois⁴⁰. Cet emprunt comportait quatre phases dont deux avec des taux structurés (du 1^{er} octobre 2011 au 1^{er} juillet 2033)⁴¹. Le 14 juin 2013, la collectivité a assigné la banque devant le Tribunal de grande instance de Nanterre.

La commune a finalement refinancé ce prêt litigieux en 2015 pour permettre sa désensibilisation et signé un protocole transactionnel, nécessaire par ailleurs pour bénéficier du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des prêts structurés.

Les montants inscrits sur la délibération du 20 novembre 2015 autorisant le refinancement du prêt souscrit en 2010 et sur le nouveau contrat diffèrent. Les données de la transaction sont celles du 7 décembre 2015. Toutefois, la décision modificative n° 3 a permis à l'assemblée délibérante d'être informée des montants définitifs.

Le montant total refinancé est de 10,5 M€ dont 2,8 M€ au titre du capital restant dû. Le montant de l'indemnité compensatoire est 8,75 M€ dont 7,77 M€ intégrés dans le capital refinancé et 985 000 € pris en compte dans les conditions financières du contrat.

Le nouveau prêt, dont la durée est de 20 ans et 6 mois⁴², se décline en deux sous contrats :

- prêt de 5 409 412 € (20,5 ans) avec un taux de 3,15 % dont 750 000 € au titre du besoin de nouveaux investissements⁴³ avec un amortissement du capital « personnalisé » ;
- prêt de 5 870 000 € (13 ans) avec un taux de 1,3 % à amortissement du capital constant. Ce montant correspond à la part prise en charge par le fonds de soutien.

Sans emprunt nouveau, le montant de l'annuité en capital va rester d'un niveau supérieur à 1,5 M€ jusqu'en 2025, baisser nettement en 2030 du fait de la fin du remboursement d'un des deux emprunts liés à la renégociation précitée pour s'établir à 0,56 M€, l'extinction totale de la dette étant prévue à compter de 2041.

⁴⁰ La gestion de ce prêt inscrit au bilan de la CAFFIL a été confiée au SFIL à compter du 1^{er} février 2013.

⁴¹ Dans les deux phases structurées, il s'agissait d'une structure à barrière avec effet multiplicateur : le taux d'intérêt est conditionné par la fluctuation du rapport entre l'euro et le franc suisse majoré le cas échéant d'un effet multiplicateur de 50 %.

⁴² Cette durée correspond à la durée résiduelle du précédent contrat qui avait débuté au 1^{er} janvier 2011 pour 25 ans et 6 mois, soit un terme au 1^{er} juillet 2036.

⁴³ Le 7 décembre 2015, les taux d'adjudication de l'OAT à 30 ans et de l'emprunt Phare 10 ans étaient respectivement de 1,911 et de 0,9 (cf. site de la Banque de France : rubrique « statistique » - « taux et cours »).

2.7.2 Une délégation accordée en matière d'endettement à modifier

Conformément à l'article L. 2122-22 CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire tout ou partie de certaines matières. Selon les cas, le conseil doit ou peut limiter l'exercice de la délégation. Le conseil devient dès lors incompétent pour traiter des compétences déléguées.

Le conseil municipal a ainsi délégué une partie de ses pouvoirs au maire (cf. délibérations des 28 mars 2008, 11 avril 2014 et 8 juillet 2016). L'encadrement de la délégation octroyée au maire en matière d'emprunt se limite à un montant financier maximum, soit 1 M€ (unitaire ou annuel). Dans le contexte de la crise financière et des effets provoqués par les emprunts structurés contractés par les collectivités locales, la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 indique le type d'encadrement à mettre en place. Elle indique ainsi que la délégation doit refléter la stratégie d'endettement de la collectivité. Outre les objectifs annuels sur le niveau et le profil de l'encours, elle peut fixer les caractéristiques essentielles des contrats (par exemple les indices et le profil d'amortissement). La délégation devrait enfin être annuelle pour permettre les réajustements.

Il convient de noter qu'au cours de l'exercice 2017 la commune a bénéficié de deux recettes d'emprunt d'un montant total de 2 M€, donc *a priori* au-delà du seuil de délégation accordée au maire. Ces recettes correspondent à deux contrats d'1M€ chacun, l'un signé en 2016 et l'autre en 2017. Formellement, le seuil de délégation a donc été respecté.

Dans la mesure où l'endettement constitue un des enjeux majeurs de la situation financière de la commune, la chambre a préconisé à l'occasion de ses observations provisoires une modification de l'encadrement de la délégation octroyée au maire en la matière, en cohérence avec les termes du rapport d'orientations budgétaires. Ce dernier s'appuie en effet sur un volume annuel d'emprunt (0,7 M€ par exemple lors de son itération 2019) pour définir un profil d'extinction de la dette. Ce profil illustre une dimension importante de la stratégie financière de la collectivité.

Par délibération du 12 juin 2020, le conseil municipal a suivi pour partie les préconisations de la chambre. La délibération présentée comme annuelle encadre les caractéristiques essentielles des contrats d'endettement. Cependant, le conseil municipal a choisi d'indexer le montant maximal de la délégation à l'inscription budgétaire. La référence prise par la commune correspond à l'autorisation budgétaire maximale.

La chambre recommande que la délibération annuelle reflète la stratégie financière de la collectivité.

Recommandation n° 3 : adapter chaque année la délégation accordée au maire en matière d'emprunt en cohérence avec le profil d'extinction de la dette défini dans le rapport d'orientations budgétaires.

2.7.3 Les disponibilités financières réduites de la commune

Tableau n° 13 : Disponibilités financières de Loches

En milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	706	104	-270	-901	0 ⁴⁴	-144	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	136	-147	-119	-440	-564	-741	N.C.
=Trésorerie nette	570	250	-150	-461	564	597	0,9 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>30,5</i>	<i>13,5</i>	<i>-3,8</i>	<i>-24,4</i>	<i>32,2</i>	<i>33,6</i>	
<i>Trésorerie passive (lignes de trésorerie – c/51931</i>			250	600	600		

Source : CRC d'après les comptes de gestion (données au 31 décembre)

Confrontée à une trésorerie nette faible voire pour certains exercices négative, la collectivité a recours aux organismes bancaires.

Les lignes de trésorerie, dont la durée d'utilisation ne peut pas excéder une année, n'entrent pas dans le calcul de l'équilibre budgétaire et ne sont pas non plus soumises à l'obligation de remboursement à la clôture de l'exercice budgétaire⁴⁵. Il n'est donc pas anormal que le solde du compte 51931 n'ait pas été toujours nul le 31 décembre de chaque année, l'échéance des contrats étant en février. L'ordonnateur souligne qu'il doit faire face à une échéance importante liée au remboursement de l'emprunt structuré en début d'exercice.

Sans interruption depuis 2015, la collectivité dispose de contrats de trésorerie d'un an dont le montant maximum est de 500 000 € en 2019.

La politique de la commune en la matière est de « se rapprocher au maximum d'une trésorerie zéro ». Une gestion journalière est réalisée. En effet, le directeur financier se connecte quotidiennement sur l'application Hélios afin de connaître la situation du compte 515 (compte au trésor). En fonction du niveau de la trésorerie évalué à quelques jours ou quelques semaines, il envoie les flux informatiques ou non (bordereaux de mandats et de titres signés par l'élue) de façon électronique). Il s'appuie, pour ces arbitrages, sur le plan de trésorerie, établi chaque année, qui recense toutes les dépenses et recettes récurrentes. Le directeur financier et son adjoint peuvent déclencher le tirage de la ligne de trésorerie si nécessaire.

Selon l'ordonnateur en fonction, des mesures ont été prises afin de « lisser certaines dépenses, par exemple la cotisation pour l'assurance du personnel qui était annuelle est aujourd'hui à échéance trimestrielle ».

Le délai global de paiement de Loches, qui enregistre des oscillations importantes d'une année sur l'autre, a dépassé le délai réglementaire (30 jours) en 2017 (38 jours) et durant les dix

⁴⁴ En 2017, le fonds de roulement net global s'est établi à environ 71 €.

⁴⁵ (cf. réponse à la question sénatoriale n° 1229S publiée au journal officiel Sénat du 6 août 2015).

premiers mois de l'exercice 2019 (39 jours). En outre, dans les communes de la strate 4 000 à 9 999 habitants⁴⁶, ce délai était en moyenne de 21,6 jours en 2017, soit bien en deçà de la valeur de Loches. Cet allongement du délai global de paiement (2017 et 2019) paraît être imputable à la faiblesse de son fonds de roulement net global (71 € au 31 décembre 2017 et - 0,14 M€ au 31 décembre 2018). L'ordonnateur en fonction a précisé qu'une partie de l'allongement des délais de traitement des factures s'explique par le départ en mutation d'un agent qui n'a pu être remplacé immédiatement.

2.8 Une prospective réalisée avant la crise sanitaire de 2020 et incitant à de nouvelles mesures

2.8.1 L'analyse prospective réalisée par la commune

La commune a réalisé une analyse financière prospective en août 2017 sur la période 2017 à 2020. Elle s'appuie sur plusieurs hypothèses avec notamment :

En matière de charges :

- diminution de 28 000 € en année pleine au titre de la suppression de l'action rythmes scolaires (TAPs) (2018 et après) ;
- diminution de 64 000 € en année pleine en vertu de l'arrêt de la desserte interurbaine entre Loches et Beaulieu-lès-Loches ;
- 80 000 € en moyenne au titre du maintien d'une exposition temporaire une année sur deux à la Maison Musée Lansyer ;
- 100 000 € en année pleine avec la mise en service de la maison des associations (deuxième semestre 2019) ;
- modération de la progression des charges de personnel ;
- maintien des charges de gestion courante sauf en 2017 et 2019 (financement de manifestations sur le thème de l'Europe).

En matière de recettes :

- stabilité des produits des services,
- augmentation de la fiscalité, + 250 000 € en 2018
- baisse des compensations d'exonération des taxes, - 30 000 € par an

La charge de la dette a été calculée à partir du logiciel dédié. Le programme d'investissement a été calibré en fonction du travail de revue effectué sur le PPI.

La chambre constate que les investissements prévus (5,37 M€) sont inférieurs de près de 0,6 M€ au PPI pour la période 2018-2020.

⁴⁶ Cf. rapport annuel de l'observatoire des délais de paiement (exercice 2018).

Tableau n° 14 : Simulation de l'évolution de la CAF brute et de la CAF nette

En milliers d'euros	2016 ⁴⁷	2017	2018	2019	2020	VAM
CAF brute	806	778	956	962	885	2,4
CAF nette	-54	-583	-442	-453	-425	

Source : commune de Loches

Suivant cette prospective, la situation de la commune serait toujours dégradée, sans possibilité de disposer d'un autofinancement pour financer les dépenses d'investissement.

2.8.2 L'actualisation effectuée avant la crise sanitaire

2.8.2.1 Les hypothèses d'évolution retenues

L'analyse prospective financière actualisée avant la crise sanitaire est une projection élaborée par la chambre régionale des comptes pour une période de cinq ans (2019 à 2023). Les hypothèses ont été évoquées avec le maire, la première adjointe et les services lors d'un entretien sur place le 9 septembre 2019. Les résultats leur ont été transmis afin qu'ils puissent émettre leurs remarques et souhaits d'ajustement.

Il a été retenu l'hypothèse d'un fonds de roulement net global (FRNG) inchangé, aussi le montant des emprunts nouveaux sera au moins égal au besoin de financement (en revanche, en cas de capacité de financement positive, le FRNG augmente). L'ensemble des dépenses d'équipement est supposé éligible au FCTVA.

Les collectivités sont confrontées à de nombreuses incertitudes telles que l'évolution des dotations versées par l'État, la réforme de la dotation globale de fonctionnement, l'évolution du point d'indice et des taux de cotisations salariales ou employeurs, l'évolution des normes ou encore les mutations du tissu économique et social local. Aussi, l'analyse prospective financière était-elle réalisée en considérant comme constant l'environnement intercommunal, financier et réglementaire.

S'agissant des nouveaux emprunts, la chambre a repris les conditions financières transmises par la commune (durée de 25 ans à un taux fixe de 1,38 %).

Les hypothèses choisies intègrent également la volonté de la commune de maintenir des dépenses annuelles d'investissement de l'ordre de 2 M€⁴⁸ et la variation non linéaire des charges à caractère général liées à l'exposition biennale au musée Lansyer. Dans l'incertitude sur leur concrétisation, il n'a pas été tenu compte d'éventuelles recettes de cession.

L'ordonnateur a indiqué que les recettes de fonctionnement devraient être supérieures aux hypothèses retenues, sans donner davantage de précisions. Il précise qu'« avec l'expérience de l'analyse financière rétrospective mise en place depuis 2008, et toutes choses étant égales

⁴⁷ Données réelles.

⁴⁸ Pour 2019, les données principales sont issues du budget primitif, ajustées le cas échéant.

par ailleurs, [il] estime que la capacité d'autofinancement brute pour les années futures devrait raisonnablement pouvoir se situer à des niveaux de 1,4 M€ à 1,5 M€ ».

2.8.2.2 Les résultats : une dégradation accentuée de la situation financière

Trois scénarii ont été envisagés, l'un au fil de l'eau, avec ajustement par l'endettement ; le deuxième fixant un objectif de capacité de désendettement en années et le surplus d'excédent brut de fonctionnement nécessaire pour l'atteindre à niveau d'investissement inchangé ; enfin, un dernier scénario fixant le même objectif mais en l'atteignant via une modération des dépenses d'investissement.

1) Ajustement par la dette :

Il s'agit de déterminer le niveau de dette nécessaire pour équilibrer le financement des investissements, une fois calculée la CAF.

Le maintien des investissements à 2 M€ par an et la hausse des charges de personnel en 2019 de près de 8 % conduisent à une détérioration des soldes intermédiaires de gestion (CAF brute et nette) qui enregistrent une chute, respectivement -5,7 % et -221 % en variation annuelle moyenne entre 2018 et 2023, nécessitant le recours à l'emprunt pour financer les investissements. Bien que la dette reste relativement stable (la différence entre emprunts nouveaux et remboursement de la dette étant légèrement positive), la dégradation de la CAF brute entraîne celle de la capacité de désendettement, qui atteint plus de 14,1 ans en 2023 (12,4 ans si le fonds de soutien aux emprunts à risque est déduit).

Aussi, la prolongation de la tendance constatée sur cinq ans conduirait la commune de Loches dans une situation financière précaire et très dégradée.

2) Adaptation par la CAF :

Dans cette hypothèse, il faut définir le niveau d'autofinancement compatible avec un ratio de désendettement en amélioration. Après échange avec l'ordonnateur, l'objectif retenu a été de baisser, très modérément, la durée de la capacité de désendettement pour qu'elle s'établisse en 2023 à 9 ans, soit la valeur de 2018 (10,8) moins environ deux ans.

Pour atteindre l'objectif précité d'ici 2023, la collectivité devrait majorer chaque année son excédent brut de fonctionnement (EBF) de 119 000€, soit au final un effort supplémentaire cumulé de plus de 0,6 M€ de 2019 à 2023.

Ce scénario, où la CAF nette redeviendrait positive dès 2020, met en lumière les contraintes lourdes, en termes d'économie ou de hausse de produit, pour réduire seulement d'environ deux ans la capacité de désendettement, à capacité d'investissement maintenue.

3) Modulation par les dépenses d'équipements :

Dans ce scénario, le niveau des dépenses d'équipement doit être compatible avec un ratio de désendettement toujours fixé à neuf ans, sans effort supplémentaire en fonctionnement.

Ce scénario implique une baisse drastique des dépenses d'équipement, réduites à un montant annuel de 0,75 M€. Or, le montant cumulé de 2019 à 2023 (3,7 M€) serait trois fois plus faible que celui rencontré les cinq précédentes années (11 M€ de 2014 à 2018). Le niveau d'investissement pérenne serait même inférieur si son montant 2019 réel était pris en compte. Les effets sur la qualité et la pérennité du patrimoine de la commune si une telle solution était appliquée ne paraissent pas quantifiables. En outre, la seule action sur les dépenses d'équipement ne permet pas de restaurer une CAF nette positive.

En conclusion de l'exercice de prospective réalisée avant la crise sanitaire de 2020

Ces scénarii paraissent montrer que les hypothèses retenues, notamment la volonté de maintenir des dépenses d'investissement annuelles de 2 M€, aboutissent à une situation financière délicate.

2.8.3 L'estimation par la commune des premiers effets de la crise sanitaire survenue en 2020

L'exécution du budget 2019 s'est avérée plus favorable que l'hypothèse retenue pour construire l'analyse prospective décrite ci-dessus. La cession de l'ancienne école Alfred de Vigny pour un montant de 0,75 M€ a notamment permis à Loches de financer en 2019 ses investissements sans recours à une recette d'emprunt⁴⁹.

Par ailleurs, les hypothèses pluriannuelles élaborées avant la crise sanitaire devront être réévaluées par la commune à l'aune des conséquences de la crise sanitaire survenue en 2020.

La collectivité a d'ores et déjà évalué sur l'exécution 2020 une incidence financière négative *a minima* entre 0,13 et 0,15 M€. Des dépenses à l'image de manifestations culturelles n'ont pas été réalisées mais des produits n'ont pas été facturés ou recouvrés comme des locations. Les protocoles sanitaires ont entraîné et entraîneront encore des coûts supplémentaires, pour partie non compensés. Au-delà de l'année en cours, les recettes de fiscalité comme les conditions d'accès au crédit pourraient contraindre les choix communaux.

Outre les exonérations de taxes et suspension de loyers, l'ordonnateur en fonction indique que la commande publique liée à de grands chantiers pourrait être un outil de relance économique.

La situation financière était dégradée avant la crise survenue en 2020. Dans le nouveau contexte, la chambre ne peut qu'appeler à une très grande vigilance. L'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement reste nécessaire pour permettre de poursuivre une politique d'investissement favorable à l'attractivité de la commune, dont l'ampleur doit être calibrée en fonction d'un objectif de désendettement.

⁴⁹ Néanmoins, la commune a souscrit un emprunt revolving de 0,5 M€ le 30 juillet 2019 qui a constitué un reste à réaliser au compte administratif 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit d'efforts réels de gestion, la commune de Loches reste dans une situation financière préoccupante. Les comptes administratifs font apparaître un déficit récurrent, certains exercices étant au-delà du seuil de 10 % des recettes de fonctionnement prévu à l'article L. 1612-14 du CGCT. En 2019, la vente ponctuelle de l'ancienne école Alfred de Vigny pour 0,75 M€ a permis à la collectivité de ne pas afficher de déficit et de ne pas avoir recours à l'emprunt.

Le niveau correct de l'autofinancement brut traduit ces efforts ainsi que la mobilisation en 2018 du levier fiscal. Celui de l'autofinancement net, faible voire négatif certains exercices, réduit les possibilités de financement propre des dépenses d'investissement et a donc rendu nécessaire le recours régulier à l'emprunt dans l'attente de la concrétisation du programme de cessions.

Le stock accumulé de dettes à rembourser, déjà élevé au 31 décembre 2013, l'est encore bien davantage depuis la renégociation en 2015 d'un emprunt structuré indexé sur le cours du franc suisse.

Dès lors, la chambre régionale des comptes pose la question de la soutenabilité de la politique d'investissement, si la commune souhaitait maintenir voire accroître le niveau de ses dépenses d'équipement.

Dans le contexte issu de la crise sanitaire survenue en 2020, la chambre ne peut qu'appeler à une très grande vigilance. L'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement reste nécessaire pour permettre de poursuivre une politique d'investissement favorable à l'attractivité de la commune, dont l'ampleur doit être calibrée en fonction d'un objectif de désendettement. L'autorisation de signature des emprunts devrait continuer à faire l'objet d'une délibération spécifique. Elle devrait être en cohérence avec le profil d'extinction de la dette défini dans le rapport d'orientations budgétaires.

Une attention particulière doit également être apportée aux charges de personnel, dont la progression a été modérée de 2013 à 2018 mais qui ont connu une hausse de 7,3 %-en 2019.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La fragilité de la situation financière décrite ci-dessus a rendu pertinent un examen approfondi de la gestion des ressources humaines.

3.1 Orientations générales et outils

Le service des ressources humaines n'est composé que de trois agents. Avec l'appui, le cas échéant, du centre de gestion, il est notamment chargé de la gestion des carrières, de la paie et de la formation.

3.1.1 La politique des ressources humaines conduisant à des réorganisations

En tant que ville centre d'un bassin de vie, la commune de Loches assume des charges de centralité et dispose d'un patrimoine important. Elle organise des manifestations dans le cadre des réseaux dont elle fait partie.

La commune s'est donnée pour objectif de contenir ses effectifs pour maîtriser sa masse salariale « sans dégrader le niveau de services délivré aux Lochois et en assumant ses obligations régaliennes ». L'ordonnateur a par ailleurs indiqué que sa marge de manœuvre était contrainte par des décisions nationales et des compétences intercommunales non stabilisées.

Au titre des contraintes nationales, il a mentionné :

- la réforme des rythmes scolaires, la commune étant toutefois revenue à la semaine des quatre jours en 2017 ;
- les diverses réformes affectant le service chargé de l'état civil (multiplication par deux des demandes à traiter s'agissant des titres d'identité, affiliation au système d'échange dématérialisé entre les destinataires et les dépositaires des données d'état civil) auxquelles s'est ajoutée la reprise d'actes anciens ;
- les divers transferts de compétences assurées avant 2017 par les tribunaux (par exemple la réception des pactes civils de solidarité en mairie ou encore les rectifications des actes d'état civil pour erreurs ou omissions) ;
- la mise en place du portail national ELIRE depuis 2019 (gestion des listes électorales via l'INSEE) ;
- des événements imprévisibles telle que la crise sanitaire liée à la COVID 19, qui aura un impact financier à court, moyen et long terme sur la collectivité.

Aussi, la commune de Loches indique-t-elle faire appel à différents moyens à sa disposition (redéploiement des missions, réorganisation de services, suppression de missions jugées non prioritaires, externalisation, réintégration en régie, etc.).

Dans les faits et au vu des organigrammes successifs, les évolutions suivantes paraissent devoir être mentionnées :

- la réorganisation des services scolaire et péri et extra-scolaire en 2015 avec une direction unique permettant une meilleure rationalisation du temps de travail des agents. En 2020, un départ en retraite, effectif au 1^{er} avril, n'est pas remplacé ;
- la réorganisation de la police municipale sur la période avec les suppressions de deux postes d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) (non remplacement d'un départ en retraite et redéploiement de l'autre poste pour compenser des missions supplémentaires liées à la délivrance des titres sécurisés), du poste d'accueil et secrétariat. Les policiers municipaux assurent désormais eux-mêmes le contrôle du stationnement en zone bleue. La mise en place du service mutualisé de police municipale au 1^{er} janvier 2019 s'est réalisée sans augmentation d'effectif ;
- le renforcement du service état-civil (redéploiement d'un poste issu de la police municipale et un mi-temps issu des ressources humaines) rendu nécessaire par la hausse d'activité de ce service (passeport, carte nationale d'identité, COMEDEC⁵⁰). Sans cette réorganisation, l'ordonnateur estime qu'il aurait fallu créer deux équivalents temps plein (ETP) (1,8 ETP lié à la réforme des titres d'identité, le nombre de titres étant passé à 2900 en 2018 contre 1200 en moyenne annuelle auparavant et 0,2 ETP lié à COMEDEC) ;
- la création d'une mission de médiation urbaine et de développement du lien social en septembre 2018 (contact avec les personnes désœuvrées, travail en réseau avec les partenaires sociaux pour rompre l'isolement des personnes âgées). Ce poste est occupé par l'ancien chef de la police municipale ;
- depuis 2015, la création au service technique d'un poste pérenne - bureau d'études pour assurer la visibilité de la fonction et pour permettre le développement des travaux en régie. Auparavant, cette fonction était assurée par le directeur technique et des stagiaires. Ce poste a vu ses missions s'élargir avec notamment sa participation à la gestion du patrimoine bâti et à la sécurité des établissements recevant du public (ERP). L'ordonnateur en fonction justifie ce choix par les obligations réglementaires qui pèsent sur les collectivités en la matière ;
- la création de trois postes, l'un dédié à l'accompagnement de la vie associative depuis 2016, le deuxième chargé de communication digitale et assuré par un contractuel depuis mai 2019 (mission sur un an), enfin celui d'un technicien réseau effective à compter d'avril 2019 ;
- l'intégration d'un animateur sportif mise en œuvre à compter de septembre 2018.

En matière de remplacement y compris pour les départs définitifs, la collectivité indique chercher à les limiter après analyse des situations au cas par cas. Elle présente la décision finale comme un arbitrage entre « les économies nécessaires, la qualité du service rendu, la soutenabilité de la charge de travail pour les services ».

⁵⁰ COMEDEC (COMmunication Electronique des Données de l'État Civil), mis en œuvre conjointement par l'Agence nationale des titres sécurisés et le ministère de la Justice, permet l'échange dématérialisé de données d'état civil entre les destinataires des données (administrations et notaires) et les dépositaires de ces données (mairies et service central de l'état civil de Nantes). Ces échanges concernent aujourd'hui les actes de naissance, mariage et décès suite à une demande de passeport ou provenant d'un office notarial.

La chambre relève un réel travail de réorganisation destiné à prendre en charge à effectifs constants des missions supplémentaires imposées à la commune. Pour autant, à l'initiative de la commune et pour répondre à des besoins que l'ordonnateur en fonction estime indispensables, des recrutements ont continué d'être effectués. Parmi ces besoins, il a cité l'animation de la vie locale, le soutien aux personnes fragiles assurées par la chargée de médiation urbaine et l'entretien du réseau informatique de la collectivité. Il a souhaité préciser que l'utilité de ces deux derniers besoins a été renforcée pendant la crise sanitaire survenue au printemps 2020.

3.1.2 Des outils de pilotage essentiellement rétrospectifs

L'instrument légal d'information sur les ressources humaines est le bilan social, issu de l'obligation faite aux autorités territoriales de produire au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. La commune de Loches utilise le modèle mis à disposition par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et a produit trois rapports exhaustifs et systématiques au 31 décembre (2013, 2015 et 2017).

Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié prévoit que « l'autorité territoriale présente, avant le 30 juin de chaque année paire, à chaque comité technique placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement, du service ou du groupe de services dans lequel ce comité a été créé [...]. Le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédant celle de sa présentation. Il porte sur la totalité de cette année impaire ».

Toutefois, les délais n'ont pas été respectés, puisque les bilans sociaux ont systématiquement été présentés au comité technique postérieurement au 30 juin de chaque année paire, soit les 15 octobre 2015, 27 janvier 2017 et 19 octobre 2018. De plus, en 2018 les membres du comité technique n'ont été destinataires que de la seule synthèse du rapport élaboré.

Par ailleurs, aucune démarche formalisée en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), démarche non obligatoire d'anticipation et d'adaptation d'une entité destinée à accompagner ses projets, n'a été mise en place. Néanmoins un suivi est assuré sur des sujets spécifiques comme la pyramide des âges et l'état récapitulatif des départs en retraite à venir à court et moyen termes ; l'évolution de l'absentéisme 2016-2018, où il apparaît qu'après un pic en 2016, les accidents du travail des titulaires ont régressé et les absences pour maladie ordinaire ont nettement progressé en 2018 ; les restrictions médicales (services techniques et affaires scolaires).

En réponse à certains constats, des actions de prévention des risques professionnels ont été menées comme la démarche d'accompagnement au management de proximité dans les services techniques (nouvelles modalités d'animation des équipes, implication des agents opérationnels dans les choix de matériels qui leur sont destinés, etc.) et l'engagement d'actions de prévention sur les postures.

En outre, le service financier suit les dépenses relatives au chapitre 012 (comparatif par rapport N-1), l'exécution du budget et les heures supplémentaires.

La chambre invite la commune à poursuivre le développement et l'exploitation des outils de suivi et actions précités, dans une optique tant rétrospective que prospective. Une cartographie des métiers pourrait être élaborée.

3.2 Une masse salariale stable jusqu'en 2019

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs permanents (postes pourvus)

	Catégories	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ETPT	Titulaires	85,2	86,34	82,6	85,16	84,16	88,86	85,84
	Non titulaires	5	3	3	7	4,7	2,4	0,77
	Total	90,2	89,34	85,60	92,16	88,86	91,26	86,61
Effectif physique	Titulaires	87	88	83	87	87	91	87
	Non titulaires	5	3	2	7	5	3	1
	Total	92	91	85	94	92	94	88

Source : Loches

Tant en termes d'effectif physique que d'équivalent temps plein travaillé (ETPT), l'effectif des agents titulaires a peu évolué de 2013 à 2019. L'effectif de Loches en 2015 est atypique (nombreux départs d'agents au service urbanisme). En l'absence de transferts effectifs à l'intercommunalité, le périmètre des données est inchangé.

En fin de période, le nombre d'emplois non titulaires a régressé sans toutefois qu'il s'agisse d'une volonté délibérée du l'ordonnateur⁵¹.

La masse salariale⁵² a crû de façon interrompue de 2013 à 2016 d'environ 9 % puis a connu un très léger repli (2 %) entre 2016 et 2018 pour s'établir à 3,88 M€.

Sur 2013-2018, en cohérence avec l'évolution des effectifs, elle est relativement stable (+ 1,3 % en variation annuelle moyenne). Cette relative stabilité traduit de réels efforts de la part de la commune, puisqu'elle a été obtenue en dépit du glissement vieillesse technicité⁵³, des évolutions réglementaires et des nouvelles missions imposées.

Dans les comptes 2019, un ressaut notable (+ 7,3 % par rapport à 2018) est constaté avec une valeur annuelle de 4,2 M€. En effet, les décisions portant sur le recrutement ou l'intégration d'agents prises en 2018 n'ont eu un effet plein qu'en 2019.

L'évolution de la masse salariale est imputable en partie au recrutement précité d'emplois permanents mais aussi de saisonniers. Ainsi, en 2015, les opérations liées au recensement de la population auraient conduit la ville à recruter 15 agents non permanents. De plus, tous les deux ans en moyenne, une exposition temporaire est organisée à la Maison Musée Lansyer. Des manifestations exceptionnelles se sont déroulées en 2019 avec l'organisation du comice agricole et le lancement d'importantes opérations de communication / évènements

⁵¹ La position de Loches vis-à-vis des contrats aidés (qui n'apparaissent pas dans les effectifs permanents) est de stabiliser dès que possible la situation des agents concernés dès lors qu'ils effectuent un travail satisfaisant et qu'un besoin pérenne se fait jour. La plupart du temps, une période de contrat permanent non titulaire fait suite au contrat aidé, venant donc augmenter ces effectifs non titulaires, puis, sous réserve des conditions ci-dessus, une stagiairisation.

⁵² Cf. charges totales de personnel hors remboursement de personnel mis à disposition.

⁵³ Par exemple, les avancements d'échelon représentent un coût cumulé estimé par la collectivité à 250 000€ depuis 2014.

autour du chantier de restauration de la collégiale afin de mobiliser des mécènes. Enfin, l'emploi de travailleurs saisonniers est récurrent en été dans les services techniques.

En 2017, les effectifs physiques moyens des communes de 5 000 à 10 000 habitants et de Loches sont très proches avec respectivement 112 agents⁵⁴ et 115 agents⁵⁵. Pour ce même exercice, le taux d'administration (quotient du nombre d'agents et de la population, exprimé en équivalent temps plein pour 1 000 habitants) de Loches (14) est similaire à celui de la strate (14,8). Ces données physiques sont relativement concordantes avec les données financières puisque les charges de personnel par habitant de Loches sont un peu plus élevées que celles de la strate nationale en 2018 avec respectivement 550 € et 530 € par habitant⁵⁶. La comparaison avec la strate à l'échelle départementale est moins favorable à la commune dans la mesure où le montant est de 455 € par habitant.

L'ordonnateur en fonction indique qu'il aurait fallu créer *a minima* 10 ETP sur la période 2014-2019 pour assumer « les contraintes subies » tout en mettant en œuvre le projet municipal. Sur ces 10 ETP, la chambre souligne que seuls deux d'entre eux relèvent de décisions nationales. Le reste résulte d'options prises par la collectivité ou de l'organisation du bloc communal. L'ordonnateur met parallèlement en avant une baisse effective de cinq ETP sur la même période 2014-2019 tous types d'emplois confondus.

La chambre ne conteste pas les efforts de la collectivité mais elle constate que les effectifs titulaires sont restés stables, que ceux des saisonniers augmentent et que la masse salariale a très fortement progressé en 2019. La comparaison en termes d'effectifs et de nombre d'heures rémunérées ne permet pas de mesurer si, en termes de coût, les postes supprimés sont équivalents à ceux créés.

Même si une partie s'explique par des évolutions indépendantes de sa volonté, la chambre relève que les choix de la commune ont ainsi contribué à une progression significative de la masse salariale, ce qui pèsera sur la capacité d'autofinancement.

3.3 L'organisation conforme du temps de travail en dépit de quelques améliorations à apporter au suivi des heures supplémentaires

3.3.1 Une durée de travail conforme à la législation

3.3.1.1 La durée du temps de travail

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret du 12 juillet 2001. Le temps de travail effectif annuel est fixé à

⁵⁴ Cf. les collectivités locales en chiffres 2019 (il s'agit des agents tous statuts y compris les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et les apprentis).

⁵⁵ Il a été ajouté aux agents occupant un emploi permanent (titulaire et non titulaire), 20 agents bénéficiant d'un emploi aidé et 3 apprentis.

⁵⁶ Cf. fiche AEEF 2017.

1 607 heures au maximum à compter du 1er janvier 2005 ; peuvent s'y ajouter des heures supplémentaires.

Après consultation du comité technique, le conseil municipal a décidé par une délibération du 7 décembre 2001, que le temps de travail s'établissait comme suit, à compter du 1^{er} janvier 2002 :

- 36 heures par semaine⁵⁷ avec récupération de la 36^e heure travaillée en ARTT (6 jours) pour les agents ayant un rythme de travail hebdomadaire ;
- temps variable avec une moyenne de 36 heures hebdomadaire et 6 jours d'ARTT pour les agents ayant un rythme de travail annualisé.

Pour se mettre, tardivement, en conformité avec la loi du 30 juin 2004 ayant instauré la journée de solidarité, les jours d'ARTT ont été réduits d'une journée par une délibération du 18 décembre 2008.

Le travail des agents est réalisé sur neuf demi-journées hebdomadaires, une demi-journée étant non travaillée. Celle-ci est fixe pour l'agent pendant toute l'année et seuls les agents de catégorie A peuvent reporter de telles demi-journées selon une note de service du 28 février 2017. Cette répartition du temps de travail, existant avant le passage aux 35 heures, n'est formalisée par aucun document hormis la note précitée.

Si la délibération du 7 décembre 2008 prévoit que le temps de travail est annualisé pour une partie du personnel, il n'est pas à l'ordre du jour de généraliser ce régime.

La commune n'impose pas à ses agents de prendre des jours d'ARTT notamment lorsqu'il y a un jour ouvert entre un jour férié et un week-end, les services restant ouverts par principe.

3.3.1.2 Le compte épargne temps

Le compte épargne-temps (CET) a été institué dans la fonction publique territoriale par un décret du 26 août 2004. Le compte épargne-temps permet de stocker des jours de congé et d'ARTT non utilisés dans l'année.

Le nombre d'ouverture de CET connaît une forte croissance sur la période passant de 29 comptes en 2013 à 64 en 2017, soit 24 % de hausse en moyenne annuelle. De façon concomitante, leur alimentation est importante (196 en 2017 contre 124 jours versés en 2013). Le stock a, par ailleurs, nettement progressé en 2013 et 2018. Des indemnités de l'ordre de 5 500 € ont été versées sur la même période mais rien ne l'a été au titre du régime additionnel de la fonction publique.

Les jours placés sur les CET peuvent, au-delà d'un certain seuil, être payés sur la base d'un coût propre à chacune des trois catégories de fonctionnaires (A, B ou C). Ainsi, sur cette base, l'ensemble des jours épargnés sur les CET des agents représente un coût potentiel, direct ou indirect, de 70 035 € au 31 décembre 2017. Cette estimation est réalisée sur la base du nombre total de jours « épargnés » par catégorie d'agents (165 en catégorie A, 159 en B et 446 en C), multiplié par le montant forfaitaire de rémunération (135 € par jour pour un agent de catégorie A, 90 € pour un agent de catégorie B et 75 € pour un agent de catégorie C). Il ne s'agit

⁵⁷ C'est à l'issue d'un « contrat de solidarité » passé avec l'État le 28 février 1983 que la commune de Loches a opté pour un temps de travail hebdomadaire de 36 heures.

que d'une estimation afin de disposer d'un ordre de grandeur. Le coût supporté par la commune dépend des conditions de consommation des droits ouverts par les personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique etc.).

Le tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit qu'une provision soit constituée pour couvrir les charges afférentes et reprise en tant que de besoin. L'article R. 2321-2 du CGCT en fait une possibilité. Elle devrait être mobilisée par la commune si le stock poursuivait sa progression au même rythme que sur la période examinée par la chambre. La collectivité a par ailleurs le choix de ne pas permettre la monétisation.

3.3.2 Les heures supplémentaires et leur suivi

Le décret 2002-60 du 14 janvier 2002 encadre les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et, sauf exceptions, pose pour principe que le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures pour un temps complet (y compris les heures accomplies les dimanches et jours fériés ainsi que celles effectuées la nuit) et que la récupération des heures supplémentaires est possible.

L'octroi des IHTS n'étant pas obligatoire, il est subordonné, pour chaque collectivité et chaque établissement, à une décision de l'assemblée délibérante qui détermine les conditions d'attribution⁵⁸ et, en particulier, les catégories de bénéficiaires, parmi lesquels peuvent figurer les fonctionnaires titulaires et stagiaires et les agents contractuels. La délibération prévoit aussi les éventuelles conditions de modulation individuelle, que l'autorité territoriale met alors en œuvre afin de fixer les montants individuellement attribués.

Les heures supplémentaires peuvent donc être soit indemnisées soit compensées sous forme de repos récupérateur. Selon l'ordonnateur, les deux options sont proposées aux agents sauf lorsque la récupération pénalise le fonctionnement du service comme au service de l'état-civil et à l'occasion des opérations électorales. Celles correspondant à l'organisation de manifestations et événements peuvent être également rémunérées si l'agent en fait la demande. La commune de Loches a pris deux délibérations les 1^{er} février et 30 mai 2008 à ce sujet.

La commune ne dispose cependant pas de contrôle automatisé des horaires, les heures supplémentaires étant effectuées en fonction des besoins et contrôlées par le chef de service. Or, l'article 2 décret de 2002 précité sur les IHTS dispose que leur versement est « subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé [...] ».

Outre l'importance des IHTS, il existe pour certains agents une grande régularité dans l'accomplissement des heures supplémentaires d'un mois sur l'autre. Huit agents ont représenté plus de 70 % des heures accomplies en 2017. Chacun a effectué en moyenne 180 heures par an soit 15 heures mensuelles.

⁵⁸ Selon l'article 2 du décret n°91-875 du 6 sept. 1991.

Parmi ces huit agents, cinq ont comptabilisé 2 504 heures supplémentaires entre 2015 et 2017, soit près de 50 % du volume de cette période. De plus, certains agents accomplissent plus de 25 heures supplémentaires mensuelles. Selon l'ordonnateur, cette situation a plusieurs origines :

- la plage hebdomadaire d'ouverture au public du service de l'état-civil, qui inclut le samedi matin, est de 43 heures ;
- la disponibilité importante de quatre agents (B ou C) exerçant des responsabilités non compensées par des primes dans les services techniques et au sein du service Enfance jeunesse. Depuis, certains agents étant passés en catégorie A, leurs primes compensent désormais les exigences des postes ;
- l'inspection des bâtiments en début de journée pour recenser les travaux d'entretien à accomplir par un agent d'entretien ;
- la participation d'agents aux opérations électorales.

Lors du dépassement du contingent mensuel de 25 heures, la fourniture des états liquidatifs n'est pas suffisante. En effet, l'article 6 du décret du 14/01/2002 prévoit alors, en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, une décision du chef de service qui en informe les représentants du personnel au comité technique et, pour certaines fonctions, après consultation du comité technique.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a adopté, fin 2019, une délibération reprenant les dispositions légales, après consultation du comité technique.

3.3.3 Une vigilance accrue sur l'absentéisme

L'absentéisme représente un coût et engendre des désorganisations, voire des coûts indirects comme les remplacements. Une partie des absences peut être évitée par une prévention suffisamment précoce.

La pyramide des âges réalisée en 2018 révèle le vieillissement de l'effectif communal. Plus d'un tiers des agents titulaires aura plus de 55 ans en 2020. Enfin, le suivi de l'évolution de l'absentéisme 2016-2018 par les services de la commune fait apparaître qu'après un pic en 2016, les accidents du travail des titulaires ont régressé alors que les absences pour maladie ordinaire ont nettement progressé en 2018.

Aussi, compte tenu de ces risques, la chambre partage-t-elle la vigilance exprimée par l'ordonnateur lors de l'entretien de fin de contrôle et invite la commune à poursuivre les actions engagées en matière de prévention des risques professionnels.

3.4 Un régime indemnitaire refondu et quelques précisions sur le régime des astreintes

3.4.1 La mise en œuvre appropriée du RIFSEEP

Le décret du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) composé de deux parts, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). Ce dispositif concernait initialement l'ensemble des fonctionnaires de l'État.

En application de l'article 88 modifié de la loi du 26 janvier 1984, il revient aux organes délibérants des collectivités territoriales de substituer ce nouveau régime indemnitaire aux régimes antérieurs.

Compte tenu des nouvelles dispositions réglementaires relatives au RIFSEEP et du caractère ancien du régime indemnitaire jusque-là en vigueur, la collectivité a décidé d'adopter ce nouveau régime par les délibérations des 15 décembre 2017 et 23 novembre 2018 avec effet à partir du 1^{er} janvier 2018. Néanmoins, certains cadres d'emploi n'y sont pas encore soumis, soit, pour la commune de Loches, quatre agents (un ingénieur et trois techniciens)⁵⁹.

L'IFSE est fondée sur la nature des fonctions. Pour chaque corps d'agent, est déterminé un nombre limité de groupes de fonctions⁶⁰. La circulaire du 5 décembre 2014 applicable aux services de l'État recommande de prévoir, au plus, pour les catégories A, B et C respectivement quatre, trois et deux groupes. Le nombre de groupes retenus par la commune de Loches est conforme à celui mentionné dans la circulaire précitée. Toutefois, la collectivité a fait le choix d'un nombre important de sous-groupes puisqu'il existe au total 27 groupes ou sous-groupes.

Selon le décret du 20 mai 2014, la répartition des fonctions entre les différents groupes se fait au regard de critères fonctionnels objectivés comme l'encadrement, la coordination, le pilotage et la conception ; la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; enfin, les sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de poste au regard de leur environnement extérieur ou de proximité.

La prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par un agent constitue la nouveauté majeure du RIFSEEP, en introduisant un réexamen périodique.

D'après la direction générale des collectivités locales (DGCL), les collectivités doivent déterminer ces critères « en s'inspirant de ceux prévus à l'article 2 du décret du 20 mai 2014⁶¹ ». La collectivité en a deux autres, l'expérience professionnelle et la fonction de régisseur.

⁵⁹ Il faut ajouter trois agents de la police municipale dont la filière n'a pas vocation à intégrer le RIFSEEP, dans la mesure où il n'y a pas de corps équivalent dans la fonction publique d'État.

⁶⁰ Selon une FAQ de la DGCL, « les collectivités territoriales ne sont pas tenues par le nombre de groupes de fonctions définis pour la fonction publique de l'État par les arrêtés « cadres » et peuvent prévoir un nombre différent pour chaque cadre d'emplois. Elles doivent cependant en définir un nombre limité et éviter, dans la mesure du possible, de créer des sous-groupes afin de respecter les objectifs de la réforme qui sont la simplification et la rationalisation des régimes indemnitaires ».

⁶¹ Cf. 3^{ème} paragraphe de la FAQ de la DGCL mis à jour le 7 août 2018.

Les délibérations précitées ont en outre institué un CIA fondé sur des critères propres. Selon la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la fonction publique d'État, le montant maximal du CIA ne doit pas représenter une part disproportionnée dans le RIFSEEP. À cet effet, elle préconise que cette part ne dépasse pas 15 % de son plafond global pour les catégories A, 12 % pour les B et 10 % pour les C. Même si ces pourcentages ne sont pas opposables aux collectivités, la commune de Loches les a respectés s'agissant des montants maximaux pour les catégories A, B (filiale culturelle) et C. Les montants cumulés de l'IFSE et du CIA sont inférieurs au montant plafond défini pour l'État.

3.4.2 Quelques précisions sur le régime des astreintes

➤ Les indemnités d'astreintes prévues par la délibération du 18 novembre 2005

Loches a mis à jour son régime d'astreinte par délibération du 18 novembre 2005 après la parution du décret du 19 mai 2005 définissant les modalités relatives aux astreintes dans la fonction publique territoriale, par renvoi pour certaines dispositions au décret n° 2003-363 afférent aux agents du ministère de l'équipement et au décret du 7 février 2002 pour les personnels du ministère de l'intérieur⁶².

Le décret n° 2003-363 précité établit des distinctions entre l'astreinte d'exploitation (article 1 – I du décret), l'astreinte de décision (article 1 – II du décret) et l'astreinte de sécurité (article 1 – III du décret). La délibération ne fait pas mention de ces trois catégories. Or l'indemnisation des astreintes de décision diffère des autres catégories⁶³.

L'instauration de périodes d'astreinte implique une délibération de l'assemblée délibérante prévue par le décret n° 2001-623⁶⁴, après consultation du comité technique, afin de définir, d'une part, les modalités d'organisation des astreintes (nature de l'astreinte, objet, périodes, horaires, moyens mis à dispositions, modalités d'indemnisation, compensation) et, d'autre part, les emplois concernés. La délibération de Loches était assez lapidaire. Bien que définissant les périodes d'astreintes (semaine complète, week-end, etc.) et les modalités d'indemnisation ou de compensation, elle restait muette sur la nature et l'objet de l'astreinte, sur les moyens mis à disposition. Les emplois soumis aux astreintes étaient décrits au travers des services concernés.

➤ Les indemnités d'astreintes prévues par la délibération du 7 juillet 2017

Le décret n° 2003-363 servant de fondement aux astreintes des agents de la filière technique a été abrogé par le décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 et le régime d'astreinte des agents relevant des cadres d'emplois de la filière technique modifié. Les astreintes de la filière technique sont dorénavant régies par le décret précité et l'arrêté du 14 avril 2015 fixant respectivement les montants de l'indemnité d'astreinte et la rémunération horaire des interventions ainsi que les conditions de compensation horaire des heures supplémentaires. Le

⁶² Les astreintes pour les agents hors filières techniques sont définies par le décret n°2002-147 du 7 février 2002.

⁶³ Cf. arrêté du 24 août 2006 fixant les taux de l'indemnité d'astreinte attribuée à certains agents du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

⁶⁴ Cf. article 5 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

nouveau dispositif différencie l'astreinte d'exploitation et l'astreinte de sécurité jusqu'alors rémunérées au même taux. Le taux de l'astreinte d'exploitation est revalorisé.

Aussi, la collectivité a-t-elle décidé d'actualiser son régime d'astreinte par délibération du 7 juillet 2017, soit près de deux ans après la parution du décret précité, ce nouveau texte abrogeant la délibération précédente. Bien qu'exécutoire le 11 juillet 2017, la délibération a prévu son entrée en vigueur, de façon rétroactive, au 1^{er} juillet 2017.

La délibération détaille les horaires des astreintes selon les filières (techniques et autres). Elle reste muette sur l'organisation détaillée des astreintes et les moyens mis à disposition. Les emplois soumis aux astreintes sont toujours décrits au travers des services concernés. En revanche, la délibération comble les lacunes de la précédente à plusieurs niveaux :

- elle opère la distinction entre les astreintes d'exploitation, de sécurité, de décision ;
- elle définit les cas où il peut être recouru aux astreintes : « situations particulières non prévisibles ou en cas d'alerte d'évènements (accidents, aléas climatiques et leurs conséquences, évènements/manifestations, sécurité de la population, etc.) » ;
- elle prévoit l'établissement d'un planning.

La chambre considère que le dispositif pourrait être encore amélioré. La période hivernale pourrait être décrite plus précisément de même que ce que le conseil municipal entend par cas de force majeure. Les états liquidatifs devraient enfin systématiquement définir la nature de l'astreinte (d'exploitation, de sécurité, etc.).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La relative stabilité de la masse salariale de la commune de Loches entre 2013 et 2018 a été obtenue grâce à des réorganisations internes, dans un contexte de missions supplémentaires imposées à la collectivité. Toutefois, la chambre relève également une série de recrutements ou d'intégrations récentes en vue d'assurer des missions nouvelles choisies par la collectivité ainsi que des manifestations régulières nécessitant des moyens humains. Dans les comptes 2019, la masse salariale a progressé de 7,3 % par rapport à l'exercice 2018. La chambre incite la collectivité à une très grande vigilance en la matière comme face aux conséquences du vieillissement de l'effectif communal.

Le temps de travail n'appelle pas d'observation de la part de la chambre, hormis certaines mesures légales de suivi des heures supplémentaires.

S'agissant de la rémunération des agents, la commune a corrigé à la suite du contrôle quelques anomalies. La rédaction de certaines délibérations, comme celle relative aux astreintes, pourrait cependant être améliorée.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	66
Annexe n° 2. Réponse.....	67

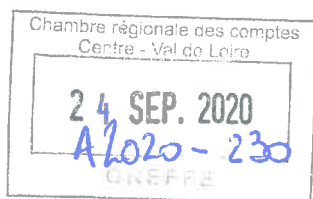
Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières :

<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>	1 ^{er} février 2019 14 février 2019	M. Marc Angenault, ordonnateur en fonction M. Jean-Jacques Descamps, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	29 novembre 2019 6 décembre 2019	M. Marc Angenault M. Jean-Jacques Descamps	
<i>Délibéré de la chambre</i>	16 janvier 2020		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	23 janvier 2020	M. Marc Angenault	4 juin 2020 7 juillet 2020
<i>Envoi d'extraits du ROP</i>	23 janvier 2020	M. Jean-Jacques Descamps	26 mai 2020
<i>Délibéré de la chambre</i>	30 juillet 2020		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	24 août 2020	M. Marc Angenault	24 septembre 2020
<i>Envoi d'extraits du ROD1</i>	24 août 2020	M. Jean-Jacques Descamps	Sans réponse

Annexe n° 2. Réponse

LOCHES, le 24 septembre 2020



Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
15 rue d'Escures
BP 2425
45 032 ORLEANS CEDEX 1

Nos Ref : MA/NGS

Objet : Contrôle sur les comptes et la gestion de la commune de Loches - réponse au Rapport d'Observations
Définitives

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu le 24 août dernier le rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Loches. Je souhaite, comme cela est prévu dans la procédure, vous apporter quelques réponses sur les principales conclusions qui ont été tirées concernant les trois points examinés par votre juridiction : la fiabilité des comptes et de la transparence financière, la gestion des ressources humaines ? et je terminerai par la situation financière.

La Chambre souligne que les outils de fiabilisation des comptes sont utilisés de manière appropriée par la commune de Loches compte tenu de sa taille. Nous avons bien noté les pistes d'amélioration proposées pour continuer à contribuer à la transparence de l'information et donner une vision globale de la situation financière de la collectivité. Nous nous efforcerons d'en tenir compte, notamment en complétant, par les points précis relevés, les rapports d'orientations budgétaires, dont la chambre a pris soin, par ailleurs, de souligner l'enrichissement au fil des années.

S'agissant des observations formulées concernant la concrétisation des recettes d'investissement, il me semble que l'analyse technique fournie par votre juridiction devrait être étoffée par une prise en compte des réalités de terrain vécues par une collectivité de la taille de Loches concernant : la complexité grandissante de l'accès aux subventions d'une part et l'accroissement notoire des difficultés juridiques et réglementaires rencontrées dans la mise en œuvre de grands projets d'autre part. Ce sont majoritairement ces deux éléments qui ont retardé l'encaissement de certaines recettes. Les moyens mis en œuvre par la collectivité pour y remédier ont été réels et conséquents, et les recettes ont finalement pu être encaissées, faisant ainsi tomber la mention d'insincérité des prévisions successives de recettes.

La part de financement du programme d'investissement par des subventions est d'ailleurs en forte augmentation sur la période examinée par rapport à la période précédente, le taux de co-financement externe des investissements passant de 17 à 24 %. De plus, le taux de réalisation des recettes d'investissements s'est accru ces trois dernières années passant de 31 % en 2017 à 77 % en 2019. La sincérité des prévisions de recettes est donc réelle.

Concernant la gestion des ressources humaines, la Chambre note la relative stabilité de la masse salariale et souligne un ressaut en 2019.

Comme cela est remarqué, les effectifs n'augmentent pas, et de réels efforts de réorganisation ont été réalisés, notamment, pour assumer les nouvelles charges imposées par l'Etat.

La chambre souligne également que le taux d'administration ainsi que le ratio de rigidité moyenne des charges structurelles sont sensiblement comparables aux communes de la strate, alors même que les charges de patrimoine et de centralité qui incombent à la Ville, justifieraient à mon sens qu'ils puissent être bien supérieurs.

Je souhaite ajouter à l'analyse produite au sein de ce rapport sur ce sujet, que l'action municipale ne saurait se restreindre à la mise en œuvre de missions régaliennes et qu'il est de ma responsabilité de Maire de prévoir un effectif et des compétences qui soient en adéquation avec un projet de Ville à la hauteur des enjeux de son développement et de son attractivité. Aussi, les choix de réorganisation qui ont permis d'absorber, en plus des charges nouvellement imposées par l'Etat, de nouvelles missions qui étaient prioritaires pour la Ville, ne peuvent, à mon sens, être regardées et analysées qu'à l'aune de l'augmentation de la masse salariale.

Comme cela a pu être précisé dans les différentes réponses aux questionnaires, le ressaut de 2019 (+7.3 % par rapport à 2018) est dû en grande partie à l'effet cumulé de plusieurs recrutements/remplacements ayant pris du retard et dont l'impact n'aurait pas dû être complètement absorbé sur la seule année 2019, mais lissé.

Il convient donc de noter qu'au global, sur la période allant de 2013 à 2019, la variation moyenne annuelle s'établit à + 2.4 %, ce qui permet de relativiser fortement l'apparente forte augmentation entre 2018 et 2019.

A titre de comparaison, même s'il est difficile de trouver des chiffres référence portant sur la même période exactement, je souhaite relever que, dans un article publié sur le site de la « Gazette des Communes », issu d'une publication de « territorial.fr » en date du 01/06/2017 dans la rubrique « A la Une Finance », l'analyse réalisée par un rapporteur externe de la Cour des Comptes relate une augmentation moyenne annuelle des charges de personnel des collectivités territoriales de + 3.3 % sur la période 2009-2015.

J'ajoute, pour que l'analyse soit exhaustive et tienne compte de l'ensemble des paramètres qui s'imposent à moi que, chaque année, les effets mécaniques d'évolution de carrière viennent impacter fortement la masse salariale, ajoutés à des réformes qui s'appliquent sans que les collectivités ne puissent les prévoir ni les anticiper (revalorisation des agents de catégories C / PPCR, ...).

Il en ressort qu'il est particulièrement difficile de contenir à un niveau de 2.5 à 3 %, qui pourrait être considéré comme acceptable, la hausse mécanique des charges de personnel, même à effectifs constants. Notamment, nous estimons entre 1 et 1.5 % le seul effet de la progression des échelons (sur un effectif majoritairement peu mobile) – ce qui représente en cumulé depuis 2013 une augmentation évaluée à près de 250 000 €, soit presque la moitié de l'augmentation totale de la masse salariale sur cette même période (530 000 €).

C'est donc bien la maîtrise de l'effectif qui a contribué à absorber l'ensemble des autres motifs de hausse de la masse salariale qui sont nombreux.

Enfin, ce rapport retranscrit une analyse de la situation financière de la collectivité qui appelle de ma part un certain nombre de remarques.

Comme cela est souligné, la commune de Loches a accompli de réels efforts de gestion et le bon niveau de l'autofinancement brut que vous notez en témoigne.

J'ajoute, pour confirmer et illustrer concrètement ce point, que la Capacité d'Autofinancement Brute moyenne annuelle sur la période 2014-2019 est sensiblement supérieure à celle constatée sur la période précédente. Elle passe en effet de 1 093 000 à 1 360 000 €, soit une augmentation de 24%. Il me semble utile de préciser que cette augmentation s'est réalisée dans un contexte particulier de forte diminution des dotations de l'Etat (- 500 K€), cumulée à des transferts de missions précédemment assumées par l'Etat ayant eu une réelle incidence sur la charge de travail des services municipaux concernés. L'effet cumulé des baisses de dotations et des charges supplémentaires sur l'ensemble du mandat étant à minima de 800 000 €, auxquels s'ajoute la charge nette de la sortie de l'emprunt structuré de 250 000 € par an.

Si le bon niveau de l'autofinancement brut est souligné, l'analyse de la capacité d'autofinancement nette et de la dette de la Ville relatée au sein de ce rapport conduit votre juridiction à s'interroger sur la soutenabilité de la politique d'investissement menée et à produire des hypothèses de perspectives financières. Deux des hypothèses de prospective présentées mettent en avant des éléments d'ajustements : l'un par l'adaptation de la CAF (impliquant des baisses de charges et des hausses de recettes), l'autre par la limitation des dépenses d'investissement à un niveau très contraint de 750 000 €. Il en ressort que c'est une combinaison de ces deux scénarii qu'il est préconisé de mettre en œuvre.

Comme cela est souligné dans le rapport, à plusieurs reprises, j'ai régulièrement, au cours de ce contrôle, souhaité rappeler la particularité de la Ville de Loches, **tant par le rôle qu'elle joue en terme de pôle de centralité d'un territoire de plus de 50 000 habitants, que par son importante richesse patrimoniale**. Je souhaite à nouveau ici réaffirmer que ces deux éléments me paraissent être indissociables de toute analyse rétrospective ou prospective produite sur les comptes et la gestion de la Ville et ce d'autant plus que, régulièrement, je suis sollicité par différentes administrations, services de l'Etat notamment, pour me rappeler la responsabilité qui m'incombe dans l'entretien et la mise en valeur de ce patrimoine exceptionnel, ou encore m'inciter à porter des projets qualitatifs et structurants de nature à contribuer à l'attractivité et à la dynamisation de ce territoire.

Tout d'abord, je reviendrai donc sur les principales réalisations de la période qui ont conduit, en effet, à une politique soutenue d'investissement, en lien avec ces deux préoccupations.

➤ **Le confortement du rôle de pôle de centralité**

Accessibilité de la Ville :

Réfection de deux axes structurants : Loches/Beaulieu-Lès-Loches et première tranche de la liaison Loches/Perrusson. Ces deux axes méritaient d'être traités en profondeur pour des raisons de sécurité et d'attractivité ; repousser ces opérations n'aurait pas été responsable.

Concrétisation du projet de réaménagement de la gare routière scolaire, avec positionnement de la Ville comme maître d'ouvrage : cet aménagement n'a pas eu d'impact financier important sur la période ayant fait l'objet du contrôle, les travaux ayant lieu en 2020, mais il illustre bien les dépenses qui incombent à une Ville comme Loches du fait de son rôle de centralité et des équipements qu'elle héberge à ce titre. Etudié depuis de nombreuses années sans avoir vu le jour, ce projet est devenu urgent pour des raisons de sécurité. Les partenaires mobilisés au côté de la Ville : Département et Région, ont vu leur champ de

compétences revisitée durant la période, ce qui a eu un impact sur le pilotage du projet, et des conséquences en matière de maîtrise d'ouvrage.

La ville s'est vue dans l'obligation d'assumer la maîtrise d'ouvrage de cette opération d'aménagement qui a pu bénéficier d'un cofinancement régional et départemental lui permettant de ne pas trop obérer ses capacités d'investissement sur d'autres projets.

Engagement des études pour la requalification du secteur Verdun : projet d'envergure dans le cadre de l'Opération de Revitalisation de Territoire, sur laquelle je reviendrai plus loin.

Services à la population

Finalisation du pôle scolaire

La construction d'une nouvelle école a permis de libérer un espace stratégique du centre-ville dont le projet de réhabilitation / requalification permettra la construction de logements. Ce nouvel équipement a été complété par la construction d'une salle d'activité périscolaire, et la réhabilitation thermique totale de l'ensemble du bâtiment de l'autre école primaire présente sur le site, ainsi que de divers investissements complémentaires (refonte du restaurant scolaire, amélioration des aménagements aux abords, cour, etc.).

Réhabilitation de l'ancienne piscine en Maison des associations

En mettant en œuvre ce projet, nous avons réhabilité une friche située à l'entrée du cœur de Ville, et contribué au maintien et à la dynamisation de la vie associative, maillon essentiel du lien social sur une ville comme Loches. A ce sujet, le rapport souligne que nous avons fait le choix de maintenir la gratuité d'accès à cet équipement en précisant que la Ville se prive ainsi de recettes. Je confirme ici que la collectivité souhaite poursuivre la mise à disposition à titre gracieux de ses équipements afin de contribuer à la dynamique associative qu'elle entend soutenir et promouvoir au regard du rôle important qu'elle joue pour la Ville. Les recettes qui pourraient être dégagées ne sauraient compenser le préjudice qui serait causé à la vie associative locale dont la commune a grand besoin.

➤ Des chantiers patrimoniaux de taille à assumer

Durant la période 2013/2019, d'importants chantiers se sont finalisés, d'autres ont été engagés. Sur ce sujet, la Ville répond à des obligations très strictes en matière de conservation des monuments historiques, conseillée, mais aussi contrôlée par les administrations et services de l'Etat compétents en la matière.

Restauration de la Porte Royale :

Après des travaux d'urgence menés en 2013/2014, les travaux menés durant la période ont permis une ouverture au public de la terrasse de la Porte Royale. A noter que des études complémentaires ont été imposées par la DRAC, générant des nécessités de travaux supplémentaires ultérieurs. Une inaction de la Ville sur ce sujet n'aurait pas été acceptée par les services de l'Etat compétents.

Restauration des Remparts

La période sous-revue a vu l'aboutissement d'une réflexion complexe menée sous le pilotage des archives départementales, concernant la propriété des remparts. La conclusion de ces travaux a permis d'aboutir à un accord tripartite entre l'Etat, le Département et la Ville de Loches, sur le financement de la restauration de ces remparts. Il s'agit d'un point très important pour la commune, car cela a permis de définir un engagement officiel sur le financement pluriannuel de ce chantier d'envergure.

Collégiale Saint-Ours

Le projet de restauration de la collégiale Saint-Ours a fait l'objet d'études lourdes et approfondies devant répondre à des obligations très strictes en matière de conservation des monuments historiques, supervisées par les autorités compétentes. La ville de Loches était attendue sur ce sujet depuis de nombreuses années, et l'absence d'action en la matière sur la période aurait sans aucun doute généré une aggravation inquiétante de l'état de l'édifice d'une part, et un rappel à l'ordre des services de l'Etat d'autre part.

Ces principaux investissements étant rappelés, j'ajoute que, sur cette même période, nous avons été amenés à nous mobiliser pour la révision du PLU de la Ville qui était obsolète et devait prendre en compte, outres les impératifs du développement durable, un risque majeur qu'est celui d'effondrement des cavités souterraines. Ce travail a été mené en mettant au centre des préoccupations l'équilibre du développement de la Ville, sous l'œil très attentif des services compétents de l'Etat, afin que l'ensemble des exigences réglementaires soient bien intégrées.

Nous avons aussi engagé la révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, outil contraignant indispensable pour préserver la qualité patrimoniale et architecturale du centre ancien. Ce type de démarche est long, coûteux, et chronophage, générant la mobilisation d'agents municipaux compétents qu'il faut bien se donner les moyens d'employer.

En tant que Maire de Loches, je n'ai d'autre choix que de mener à bien ces procédures pour assumer les responsabilités qui m'incombent et sur lesquelles je suis contrôlé par les services compétents.

Le projet de Ville ainsi rebâti au sein du PLU a mis au centre des préoccupations la question de la revitalisation du centre-ville de Loches. C'est ainsi que le territoire a répondu présent aux priorités nationales déclinées dans les démarches Actions Cœur de Ville / Opérations de revitalisation de Territoire. Je tiens à souligner qu'à chacune de ces démarches initiées au niveau national et relayées localement, la Ville de Loches, et plus largement le territoire, sont sollicités pour répondre et contribuer à la mise en œuvre de politiques qui sont en effet nécessaires au développement et à l'attractivité, plus encore à la suite de la période troublée que nous venons de connaître, où les collectivités sont appelées à participer activement par leurs investissements, à la relance de l'économie.

Ces éléments étant rappelés, je note qu'il est précisé dans ce rapport que « les effets sur la qualité et la pérennité du patrimoine de la commune si une solution visant à limiter à 750 000 € par an le montant des investissements était appliquée ne paraissent pas quantifiables ». Je remarque aussi que l'importance des investissements à réaliser pour assumer correctement le rôle de pôle de centralité n'est pas mise en avant. Enfin, il est mentionné au sein de ce rapport que j'ai souligné le manque de pertinence des comparaisons avec les Villes de mêmes strates, sans tenir compte du rôle de Centralité ou de la charge d'entretien du Patrimoine historique. La réponse qui m'est apportée, malheureusement pourrais-je dire, est que, faute d'autres éléments de référence, ces comparaisons donnent des points de repères.

Par la connaissance que j'ai de la Ville de Loches et des enjeux de développement qu'elle porte pour le vaste territoire sur lequel elle rayonne, je peux vous assurer que l'effet produit par une limitation à 750 000 € par an du montant des investissements serait désastreux. Peut-être pas dans l'immédiat, bien entendu, mais petit à petit, la qualité de la Ville et de ses équipements se dégraderaient de façon notoire. Il existe probablement bon nombre d'exemples, dans d'autres Villes, de même strate ou non, qui peuvent être observés pour constater ce que pourrait donner une telle décision.

L'attractivité résidentielle et économique déclinant, la Ville perdrait toute possibilité que les richesses se créent (par la dynamique de la fiscalité notamment).

Pour toutes ces raisons, illustrées par les réalisations qui méritent d'être mises en avant dans ce rapport, l'objectif de désendettement, s'il existe, ne peut constituer en lui-même une « politique » pour la Ville, surtout si cet endettement est générateur de nouvelles recettes. Créer les conditions d'une dynamique économique et résidentielle en revanche permet de pouvoir envisager une dynamique fiscale, des recettes qui augmentent régulièrement par l'effet de l'action menée. Cette politique produit ses effets dans la durée, sur le long terme, et selon le contexte doit toutefois être appuyée par un recours à l'emprunt plus ou moins fort. Aussi l'objectif de désendettement reste bien sûr inscrit, mais sur un temps long, faute de quoi, inévitablement, la Ville se dégradera et le territoire entier en pâtira.

Dès lors, je souhaite redire dans cette réponse que je vous adresse, qu'à mon sens, l'analyse de l'action d'une ville par la comparaison de ratios avec des villes de même strate, mais pas dans la même situation de centralité ni dotée de la même richesse patrimoniale, ne saurait se suffire à elle-même et que l'ensemble des enjeux doit bien être observé.

Aussi, même si j'ai parfaitement conscience de l'effort qui doit être fait collectivement pour réduire les dépenses publiques, et qu'en ce sens, je prends bonne note de l'ensemble des remarques formulées dans ce rapport, je souhaiterais également que des réflexions soient engagées pour que les Villes comme Loches aient les moyens de jouer leur rôle essentiel au sein d'un territoire rural dont elles sont le moteur. **La création d'une dotation de centralité, un temps envisagé dans les projets avortés de réforme de la DGF, aurait pu permettre de prendre en considération ce rôle et de voir les ressources communales augmenter pour les pôles de centralité. Il est essentiel que ce sujet soit de nouveau porté par le législateur et l'Etat.**

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.



Le Maire de Loches,

Marc ANGENAULT



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 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