



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Vierzon

Cher

Observations délibérées le 23 novembre 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	9
2. LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES	9
2.1. ANNEXES BUDGÉTAIRES	10
2.1.1. L'état de la dette.....	10
2.1.2. Ligne de trésorerie	11
2.2. DES ÉCRITURES RELATIVES AUX PROVISIONS NON CONFORMES À L'INSTRUCTION BUDGÉTAIRE M 14	11
2.3. ÉQUILIBRE DES FLUX RÉCIPROQUES ENTRE BUDGET PRINCIPAL ET BUDGETS ANNEXES 12	12
2.3.1. Équilibre des flux réciproques aux comptes de bilan	12
2.3.2. Équilibre des flux réciproques aux comptes de résultats	13
2.4. LES RESTES À RÉALISER	16
3. ANALYSE FINANCIÈRE	18
3.1. ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	19
3.1.1. L'évolution des produits de gestion	19
3.1.2. L'évolution des charges de gestion	21
3.1.3. L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement.....	22
3.2. ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.....	23
3.2.1. La CAF nette.....	23
3.2.2. Le besoin de financement (par emprunt) des dépenses d'investissement.....	24
3.3. LES RISQUES EXTERNES OU AUTRES.....	28
4. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	29
4.1. LA GESTION DES CARRIÈRES	29
4.1.1. L'avancement de grade.....	29
4.1.2. L'avancement d'échelon.....	30
4.2. LE RÉGIME INDEMNITAIRE.....	32
4.2.1. Les primes et indemnités	32
4.2.2. La prime de fonctions et de résultats (PFR) n'a pas été mise en place	32
4.2.3. Les heures supplémentaires	32
4.3. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	34
4.4. ANALYSE DES FRAIS DE PERSONNEL.....	36
5. LES AGENTS NON TITULAIRES	36
5.1. ANALYSE DES FRAIS DE PERSONNEL LE TABLEAU DES EFFECTIFS ET LES CREATIONS D'EMPLOIS NON TITULAIRES	36
5.2. DES NON-TITULAIRES SUR DES EMPLOIS PERMANENTS DE CATEGORIE C BENEFICIANT DE CONTRATS A DUREE INDETERMINEE.....	36
5.3. LA REPRISE PAR LA COMMUNE D'UN AGENT CHARGE AU SEIN DE LA SEMVIE DE LA MAITRISE D'ŒUVRE DU CONTRAT URBAIN DE COHESION SOCIALE	37
5.4. UN AGENT DISPOSANT D'UN CONTRAT DE DROIT PUBLIC A DUREE INDETERMINEE DEPUIS 1983	39
5.5. LE RESPONSABLE DU SERVICE ACHATS / ASSEMBLEES	39
5.6. LE CHARGE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	40
6. TEMPS DE TRAVAIL ET CONGÉS	41
TABLE DES ANNEXES	43

SYNTHÈSE

Sous-préfecture du Cher, peuplée de 27 458 habitants en 2014, la commune de Vierzon figure, selon une étude de l'INSEE réalisée fin 2014, parmi les zones d'emploi les plus défavorisées de la région Centre, cumulant des difficultés économiques, une forte précarité, et une population âgée.

Ce contexte n'est pas sans incidence sur la situation financière de la collectivité. Les bases fiscales de la commune sont inférieures de 24 % à celles des communes relevant de sa strate démographique tandis que les taux sont supérieurs à la moyenne des taux de la strate. Dès lors, la ville ne dispose pas de marges de manœuvre pour augmenter ses produits fiscaux, étant souligné par ailleurs que la dotation globale de fonctionnement évolue à la baisse et que l'importante attribution de compensation qu'elle perçoit de la communauté de communes est figée.

Si, hormis en 2013, les charges et produits de gestion évoluent de façon quasi identique entre 2009 et 2014, il n'en demeure pas moins que les charges de fonctionnement sont comparables à celles de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants tandis que les produits de fonctionnement par habitant sont inférieurs de 8 % à la moyenne la strate.

Compte tenu de la forte pression fiscale et de la diminution des dotations, il est difficile d'envisager, à court terme, un redressement de l'excédent brut d'exploitation qui, au demeurant est faible. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité brute d'autofinancement (CAF) sont en effet inférieurs d'environ 50 % aux valeurs de la strate. La CAF brute est insuffisante pour payer l'annuité en capital de la dette et la CAF nette est négative de 2009 à 2013. Ces éléments traduisent une situation financière très dégradée.

Dès lors, Vierzon devrait privilégier la maîtrise de l'évolution de ses dépenses, notamment les dépenses de personnel qui, bien que d'un montant par habitant comparable à celui de la strate, représentent une part importante des dépenses du budget de fonctionnement (55 % en 2014) ou encore l'attribution de subventions, lesquelles sont supérieures au montant de la strate (195 € par habitant contre 119 € pour la strate en 2013). Et ce, afin d'améliorer le résultat d'exploitation et l'autofinancement.

Bien que ne dégagant aucun autofinancement sur la période 2009-2014, la commune a continué d'investir en faisant appel à l'emprunt et à ses réserves. Malgré cela, la dette reste légèrement inférieure à celle de la strate.

La fiabilité des comptes est largement perfectible car l'ensemble des anomalies recensées sous cette rubrique sont de montants suffisamment significatifs pour affecter la qualité de l'information financière délivrée par la commune de Vierzon. La chambre recommande à la commune de se montrer attentive au respect des préconisations des instructions budgétaires et comptables afin de pouvoir présenter tant une image fidèle de la situation financière et comptable de la collectivité que des données plus fiables.

La gestion des ressources humaines de la commune de Vierzon est plutôt favorable au personnel communal. Ainsi, l'aménagement précoce du temps de travail, dès 1998, lui a permis de conserver une durée du temps de travail inférieure à celle en vigueur (1 547 heures annuelles contre 1 607 heures). Par ailleurs, le nombre de jours de congé est supérieur à la norme applicable (notamment 27 jours de congés, 2 jours hors périodes et d'un jour de congé d'ancienneté par tranche de 4 ans dans la limite de 5 jours). Enfin, les agents municipaux bénéficient par ailleurs d'un avancement de grade et d'échelon rapide. Si ces avantages sont réguliers, ils représentent un coût financier non négligeable pour la collectivité.

RECOMMANDATIONS

Au terme de cet examen de la gestion, il est recommandé à la commune de Vierzon :

- 1. De se montrer attentive au respect des règles fixées par les instructions budgétaires et comptables afin de présenter des comptes donnant une image fidèle de la situation comptable et patrimoniale de la collectivité et d'améliorer l'information financière.**

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

Les vérifications de la chambre ont porté sur la fiabilité des comptes et la transparence financière, sur la situation financière de la collectivité, ainsi que sur la fonction publique territoriale.

Les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) sont présentées en annexe 1 Procédure.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Selon une étude de l'INSEE publiée en novembre 2014¹ et intitulée « En région Centre, difficultés économiques des territoires et situations de pauvreté des habitants vont de pair », la zone d'emploi de Vierzon figure parmi les zones les plus défavorisées de la région car elle subit davantage les difficultés économiques et la précarité. La population, plus âgée qu'en moyenne régionale, est également plus pauvre. L'emploi étant concentré dans quelques secteurs d'activité, notamment industriels, le chômage élevé est en constante progression et le nombre d'allocataires de *minima* sociaux est important et croissant.

La commune de Vierzon, avec l'un des plus faibles revenus annuels médians par unité de consommation de la région Centre-Val de Loire (16 931 €), a l'une des plus fortes proportions de population à bas revenus (23,3 %), la plus forte proportion de bénéficiaires du RSA et le plus fort taux de chômage (13,2 %).

D'après, l'Insee², près de 7 emplois sur 10 se rattachent à l'économie présentielle (activités répondant aux besoins des habitants et usagers) dont un tiers correspond à de l'emploi public dans l'administration, l'enseignement et la santé. Toutefois, Vierzon présente un caractère historiquement industriel, plus d'un emploi sur cinq, mais son tissu s'appuie sur des secteurs fragiles comme la métallurgie ou l'industrie chimique.

D'autre part, le maire a souligné que la commune doit faire face à une double contrainte liée à une superficie importante (74,50 km²) et des charges de centralité³.

2. LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES

L'article 47-2 de la Constitution dispose « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Aussi, les règles fixées par les instructions budgétaires et comptables doivent être mises en œuvre correctement, notamment afin que les principaux agrégats financiers utilisés lors de l'analyse financière ne soient pas altérés.

¹ « En région Centre, difficultés économiques des territoires et situations de pauvreté des habitants vont de pair » INSEE novembre 2014.

² Insee Centre Dossiers n° 20 de février 2014 « Les zones d'emploi en région Centre ».

³ L'aire urbaine de Vierzon avec 11 communes comprend 36 118 habitants. Vierzon concentre environ 76 % de la population, seules deux autres communes dépassant le seuil des 1 000 habitants.

L'information financière et la fiabilité des comptes de la collectivité sont perfectibles, particulièrement s'agissant de la présentation de l'encours de la dette et de lignes de trésorerie dans les annexes du compte administratif, d'écritures comptables non conformes à l'instruction budgétaire et comptable M14, et de l'appréciation erronée des restes à réaliser en recettes d'investissement. La collectivité a néanmoins d'ores et déjà remédié à certaines de ces anomalies comptables et s'est engagée à corriger les autres telles qu'elles ont été identifiées par la chambre.

2.1. ANNEXES BUDGÉTAIRES

2.1.1. L'état de la dette

De 2009 à 2013, l'état de la dette inscrite aux comptes de gestion n'est pas en concordance avec celui figurant au compte administratif.

Tableau n° 1 : Encours de la dette au compte administratif et au compte de gestion

Budget Principal compte 164		C-€				
Comptes	Intitulé	2009	2010	2011	2012	2013
Compte administratif	Dette en K au 31/12/N	22 680 161,55	27 834 012,88	26 710 765,70	30 779 799,16	28 046 255,45
Compte de gestion	BS au 31/12/N	23 977 720,65	24 768 612,35	25 622 640,46	26 430 701,78	28 005 477,91
	<i>écart (valeur absolue)</i>	<i>-1 297 559,10</i>	<i>3 065 400,53</i>	<i>1 088 123,24</i>	<i>4 299 097,88</i>	<i>40 757,54</i>
	<i>écart (valeur relative)</i>	<i>-5,4%</i>	<i>12,4%</i>	<i>4,2%</i>	<i>16,2%</i>	<i>0,1%</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les écarts les plus importants figurent dans le budget principal et résultent essentiellement, selon l'ordonnateur, de la pratique qui consiste à inscrire dans les états de la dette, des emprunts non encore consolidés, l'objectif visé étant « *d'apporter une vision plus proche de l'endettement de la Ville* ». Ainsi pour l'exercice 2012, l'écart entre le compte de gestion et le compte administratif s'explique, d'une part, par le fait que deux emprunts d'un montant supérieur à 4 M€ ont été comptabilisés bien que mobilisés en 2013 et, d'autre part, par l'inclusion au sein du budget principal sur cet exercice 2012 de la dette du budget annexe « *restauration* » (0,23 M€) pourtant clôturé au 1^{er} janvier 2013.

Cependant, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les annexes sur la dette doivent retranscrire le capital réellement dû puisqu'elle mentionne que ces états « *retracent différentes informations relatives à la dette de la commune, afin de mieux appréhender la nature de la dette de cette dernière dans le contexte actuel (différents objets de financement d'un emprunt, gestion active de la dette, recours à des lignes de trésorerie...)* ».

Aussi, sur la période étudiée, les annexes de la dette au compte administratif du budget principal ne reflètent pas le stock réel des emprunts de la commune. Si la chambre a pu constater une réduction importante de ces disparités à compter de 2012 en raison d'un changement de pratique de la commune en la matière, il convient que la collectivité veille à compléter les annexes sur la dette, conformément aux instructions budgétaires et comptables qui leur sont applicables.

2.1.2. Ligne de trésorerie

Avant 2014, la commune ne possédait pas de contrats de trésorerie simples, mais disposait d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie.

Les informations portées sur l'annexe A 2-1 « état de la dette - détail des crédits de trésorerie » ne sont pas concordantes avec celles du compte de gestion (compte 51932 « lignes de crédit de trésorerie liées à un emprunt »).

Tableau n° 2 : Lignes de trésorerie au titre d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013
Montants des tirages au titre d'une ligne de trésorerie inscrits à l'annexe A2-1 du compte administratif	3 928 372	3 637 652	6 636 932	7 241 705	4 974 773
Compte de gestion : compte 51932	3 637 652	14 435 192	8 332 878	7 241 705	4 880 720
Ecart entre compte administratif et compte de gestion	290 720	-10 797 540	-1 695 946	0	94 053

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Des explications ont été apportées par l'ordonnateur ainsi qu'il suit : « jusqu'en 2012, les montants figurant à l'annexe des crédits de trésorerie correspondaient aux montants cumulés des plafonds des emprunts OCLT⁴.

Ce chiffre, en concordance avec les réalisations budgétaires enregistrées au 16449, nous semblait répondre à la demande du montant des tirages, au sens où, de manière concomitante, il n'est pas possible de tirer plus de ce montant. Ce n'est qu'en 2012 où l'interprétation de cette annexe a évolué et la concordance alors fut établie avec le compte de gestion.

En 2013 la différence de 94 053 €, provient d'une insuffisance de tirage au 31 décembre 2013. Le rapprochement avec les services de la trésorerie sur ce point n'a pas encore permis de régulariser les écritures ».

Il n'en demeure pas moins que la commune devra veiller, à l'avenir, à assurer une concordance entre les données relatives aux lignes de trésorerie figurant au compte de gestion et dans les annexes au compte administratif.

2.2. DES ÉCRITURES RELATIVES AUX PROVISIONS NON CONFORMES À L'INSTRUCTION BUDGÉTAIRE M 14

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. Les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient certains cas de provisions obligatoires, et notamment « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ». Les provisions sont semi-budgétaires, c'est-à-dire qu'elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section

⁴ OCLT : ouverture de crédits long terme.

d'investissement du budget, sauf si l'assemblée délibérante en décide autrement (article R. 2321-3 du CGCT).

La commune de Vierzon a procédé à des provisions au budget principal dont les écritures ne sont pas conformes aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M14. En effet, elle provisionnait jusqu'à présent en début d'année un montant global au titre des provisions pour dépréciation. Les titres admis en non-valeur étaient alors financés par le crédit du compte 78. Dans l'hypothèse où une créance admise en non-valeur faisait par la suite l'objet d'un paiement auprès du comptable, la collectivité réduisait sa reprise de provision par le débit du compte 78.

Aux termes de l'instruction comptable M14, la constitution d'une provision nécessite une opération au débit d'un compte 68 et non celui d'un compte 78 contrairement aux écritures passées par la commune. En outre la procédure adéquate en cas de recouvrement total ou partiel d'une créance admise en non-valeur (ayant fait l'objet d'un provisionnement) est l'émission d'un titre au compte 7714 « Recouvrement sur créances admises en non-valeur ».

La pratique de la collectivité visait principalement à réduire des provisions pour dépréciation excessive, en raison notamment d'un paiement partiel ou total d'une créance admise en non-valeur par le débit du compte 78. Néanmoins cette application non conforme que la commune s'est engagée à corriger ne portait pas sur des montants importants.

2.3. ÉQUILIBRE DES FLUX RÉCIPROQUES ENTRE BUDGET PRINCIPAL ET BUDGETS ANNEXES

Les flux réciproques recouvrent les opérations réalisées entre budget principal et budgets annexes d'une même collectivité. Ces flux croisés se traduisent comptablement par deux écritures de sens inverse et de même montant dans la comptabilité. Par convention, les débits sont négatifs et les crédits positifs. Or, les écarts suivants sont constatés entre les budgets principal et annexes.

2.3.1. Équilibre des flux réciproques aux comptes de bilan

2.3.1.1. *Les emprunts (comptes 1687 et 2763)*

Le compte 2763 « créances sur des collectivités et établissements publics » enregistre au budget principal les éventuelles créances consenties aux budgets annexes (inscrites en recette 16874 ou 16875).

La commune aurait versé 1 526 543 € à l'un de ses budgets annexes sans qu'aucun montant ne soit imputé dans la comptabilité de ce budget annexe. Selon l'ordonnateur, qui a procédé à un travail de recherche important, ce solde serait la conséquence de flux non symétriques entre le budget annexe assainissement et le budget principal. En effet, au sein de ce dernier, des emprunts d'un montant cumulé de 18,6 M F (2,8 M €) auraient été souscrits de 1979 à 1989 afin de financer des travaux d'assainissement, dont les annuités devaient être remboursées par ce budget annexe. Or, avant 1992, les sommes versées par le budget annexe ne correspondaient pas toujours au montant de l'annuité et après cette date, les versements de ce budget annexe auraient cessé. Aussi, il existe de nombreuses incertitudes au sujet de cette somme inscrite au compte 27638, qui correspondrait à une dette partiellement réglée du budget assainissement sur le budget principal.

En lien et avec l'accord du comptable, la collectivité devrait ainsi envisager une solution de régularisation soit, prioritairement, par le complet remboursement de la créance due par le

budget assainissement, soit, à défaut, par un abandon de créance du budget principal progressif et compatible avec sa situation financière actuelle.

2.3.2. Equilibre des flux réciproques aux comptes de résultats

2.3.2.1. *Les charges remboursées au budget principal par les budgets annexes*

La commune met à disposition et engage au profit des budgets annexes respectivement du personnel et des frais qui doivent faire l'objet d'un remboursement de la part des budgets bénéficiaires. Il devrait y avoir égalité entre ces flux, ce qui n'est pas le cas.

Tableau n° 3 : Rapprochement entre les dépenses engagées par la commune au profit des budgets annexes (personnel et frais) et leur remboursement par les bénéficiaires

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges remboursées au budget principal						
Personnel						
Compte 73841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP	12 389	11 183	29 306	15 548	16 203	13 994
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M14	3	3	3	3	9	3
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M4	-10 343	-21 745	-252 398	-331 173	-329 212	-362 268
Totaux (devaient être nuls)	2 377	-10 563	-226 596	-315 625	-313 009	-348 374
Frais						
Compte 73872 Remboursement de frais par les BA - BP	44 581	53 623	328 183	359 559	336 324	374 285
Compte 62871 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M14	-5 668	-13 553	-16 515	-13 798	-4 386	-3 847
Compte 6287 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M4	-1 318	-1 415	-245 531	-162 599	-112 580	-150 265
Totaux (devaient être nuls)	37 604	38 664	65 937	174 151	218 458	220 373

Source : CRC d'après les comptes de gestion

➤ Remboursement des frais de personnel par les budgets annexes

La commune met à disposition du personnel aux budgets annexes gérés sous la forme d'un service public industriel et commercial. Si, au sein des budgets annexes, la dépense est bien imputée au compte 6215 « *personnel affecté par la collectivité de rattachement* », la commune a inscrit la recette correspondante dans son budget principal au compte 70872 « *remboursements de frais par les budgets annexes et les régies municipales* ».

Or, l'instruction budgétaire et comptable impose l'utilisation du compte 70841 « *mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes, régies municipales, CCAS et caisses des écoles* ».

Cette imputation de la commune, non conforme à la réglementation, conduit à majorer les charges de personnel supportées par le budget principal. À titre d'illustration, le montant inscrit au compte 70841 (remboursement de personnel mis à disposition) du budget principal en 2013 est de 16 203 €, tandis que les rémunérations inscrites au compte 6215 « *personnel affecté par la collectivité de rattachement* » des budgets annexes précités⁵ est de 329 212 €. Ce dernier chiffre représente 1,7 % des charges totales du personnel du budget principal en 2013⁶.

⁵ Au budget annexe SPANC, aucune inscription au compte 6215 en 2009, 2012 et 2013.

⁶ En 2013, les charges totales de personnel du budget principal (19 934 018 €) sont celles inscrites à l'annexe 7 « *détail des charges du personnel* » d'Anafi.

Afin de garantir une image fidèle des frais de personnel du budget principal et suite aux observations de la chambre, la collectivité a utilisé le compte dédié n° 70841 au budget primitif 2016 et rectifié les imputations utilisées pour l'exercice 2015.

➤ Remboursement de frais par les budgets annexes

Selon l'ordonnateur, les différents frais (affranchissement, reprographie, fournitures administratives, frais informatiques...) sont refacturés aux budgets annexes par le budget principal. Le tableau ci-dessous compare les données fournies par l'ordonnateur et celles qui figurent dans les comptes de gestion. Outre ces frais, l'ordonnateur a indiqué qu'à compter de 2011 ont été intégrés à tort au compte 70872 les remboursements de frais de personnel (au lieu du compte dédié 7084) des budgets annexes eau et assainissement. Néanmoins, ces informations sont partielles et un écart persiste dans les remboursements de frais des budgets annexes vers le budget principal.

Tableau n° 4 : Les montants inscrits au budget principal au compte 70872 et au compte 6215 (budgets annexes eau et assainissement) d'après l'ordonnateur et les comptes de gestion (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 70872 - Données de l'ordonnateur (1)	9 545,87	14 087,21	17 517,84	16 160,73	5 449,08	4 154,05
Compte 70872 - Données ANAFI (2)	44 581,34	53 623,43	328 142,94	350 558,93	336 024,30	374 285,33
Montant frais personnel (6215) inscrits aux BA eau et assainissement (3)	-	-	249 828,19	333 185,26	331 225,00	331 173,26
Différence (1+3-2)	- 35 035,47	- 39 536,22	- 60 796,91	- 1 212,94	649,78	- 38 958,02

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.3.2.2. Les charges remboursées aux budgets annexes par le budget principal

A l'inverse, les budgets annexes (M4 et M14) peuvent engager des frais au bénéfice du budget principal qui doit les rembourser. Ces flux, retracés dans le tableau ci-dessous, ne sont pas équilibrés.

Tableau n° 5 : Charges remboursées par le budget principal aux budgets annexes

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges remboursées aux budgets annexes						
Frais						
Compte 52872 Remboursement de frais aux BA - EP	0	0	-125	-33 931	0	0
Compte 70871 Remboursement de frais par la collectivité de rattachement - BA M14	5 000	53 616	0	0	0	0
Compte 7087 Remboursement de frais par la collectivité de rattachement - BA M4	0	0	234 453	158 636	106 314	41 685
Totaux (devraient être nuls)	5 000	53 616	234 328	124 705	106 314	41 685

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Or, l'ordonnateur a déclaré qu'ils ne constituaient pas des remboursements entre budget principal et des budgets annexes.

Il semble que ces écarts relèvent :

- soit d'une erreur d'imputation, confirmée par l'ordonnateur qui déclare : « *En 2010, les 53 616 € correspondent à un solde de prestations 2009 et un acompte de 2010 de la caisse d'allocations familiales sur le budget annexe accueil et petite enfance. Ces recettes auraient dû être imputées sur un chapitre 74 et non 70* ».

- de pratiques transitoires dans l'attente de la clôture de budgets annexes au 31 décembre 2012. En effet, la mise en place d'un guichet unique, point d'accès à tous les services de la commune concernant l'enfance, s'est déroulée en cours d'année alors que les budgets annexes, qui jusque-là permettaient le suivi de ces activités, ont été clôturés en fin d'année.

- de pratiques permanentes non conformes à l'instruction budgétaire et comptable M4 pour les recettes.

L'ordonnateur a précisé notamment, que le budget de l'eau enregistre la majorité des recettes (et notamment la redevance assainissement collectif) de manière à éditer une seule facture pour l'eau et l'assainissement aux usagers.

La chambre a effectivement constaté que le budget annexe « eau » enregistre bien au titre de sa comptabilité la redevance assainissement, pour le même montant, en recette et en dépense (compte 70611 « »)⁷. Le budget annexe assainissement constate, quant à lui, une recette au même compte. Pourtant, l'instruction budgétaire et comptable M4⁸ prévoit qu'en vertu de l'article R. 2333-128⁹, le recouvrement, à l'exclusion des procédures contentieuses, des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture.

Ainsi, un service de distribution d'eau potable peut être chargé de recouvrer les redevances d'assainissement pour le compte du service d'assainissement. Dans ce cas, les titres de recettes ne sont émis que pour le montant des recettes revenant au service d'eau. La prise en compte des redevances d'assainissement dont le recouvrement amiable est assuré par le service d'eau, est retracée dans les comptes de ce dernier, au compte 455 « recouvrement des redevances d'assainissement ».

De plus, les statuts de la régie autorisent les flux réciproques entre les budgets eau et assainissement pour « *les dépenses et les recettes communes (comme l'énergie, les loyers, les frais de facturation et de poursuite...)[...] qui seront imputées sur le seul budget de l'eau et refacturées au semestre, au budget de l'assainissement, selon la clé de répartition du volume d'eau vendue (budget eau) et du volume d'eaux usées traitées (assainissement).* »

Aussi, l'enregistrement des recettes d'assainissement par le budget annexe eau sur le compte 706 n'est pas conforme à l'instruction budgétaire et comptable M4.

Ces mêmes statuts sont muets sur l'encaissement des recettes de l'assainissement (redevances) par le budget de l'eau qui ne sauraient constituer des « recettes communes » et dont l'encaissement devrait être autorisé par les statuts de la régie et être imputé sur ce budget au chapitre 45 et non 70.

⁷ A titre d'illustration : en 2012, le compte 70611 « redevance assainissement » du budget annexe eau a enregistré en débit et recette la somme de 2 477 301,98 €.

⁸ Instruction budgétaire et comptable – titre 3 « cadre budgétaire » - chapitre 2 « l'exécution des recettes » – 2.3.3 « cas particulier du recouvrement de la redevance par un service d'eau (M49).

⁹ L'article R. 2333-128 du CGCT a été abrogé en 2007 et a été remplacé par l'article R. 2224-19-7.

2.4. LES RESTES À RÉALISER

Le CGCT précise en son article R. 2311-11 que « (...) *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. Les restes à réaliser de la section ne constituent des restes à réaliser que les recettes restant à émettre, juridiquement certaines au 31 décembre de l'exercice considéré* ».

Or, les restes à réaliser en recette d'investissement inscrits au titre des années 2010 et 2011 ne correspondent pas à la définition des RAR et majoraient artificiellement les recettes d'investissement.

Au compte administratif 2010, sur 6 654 590,27 € de RAR en recettes d'investissement, 617 002,47 €, soit environ 9 % des recettes totales en RAR, ne sont pas justifiés :

- RAR au titre de la dotation « amendes de police » d'un montant de 80 000 € (compte 1342) : la recette a été encaissée en 2010 alors qu'elle figure également en RAR ;
- Reste à réaliser « subvention FISAC aménagement place G. Péri » d'un montant de 216 986,62 € (compte 1321) ;
La commune a motivé cette inscription par une lettre de la DIRECCTE Centre du 22 janvier 2013 et une décision du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme du 11 janvier 2013 faisant référence à une décision d'attribution de 2011. Or, une décision d'attribution de subvention en 2011 ne peut justifier l'inscription de RAR en 2010 ;
- Reste à réaliser « TVA sur loyers perçues ESAT » d'un montant de 108 832,41 € (compte 2313). La commune a indiqué qu'en 2006, un bâtiment a été construit par la ville pour autrui, un centre de polyhandicapés, l'ESAT qui le rembourse sous forme de loyers. La TVA afférente au coût de construction n'a pas été récupérée au FCTVA. Aussi, un remboursement de travaux sous forme de loyer ne correspond pas à la définition d'un RAR, recette certaine au 31 décembre 2010 ;
- Reste à réaliser achats de matériels (94 100 € et 117 083,44 €) - (compte 10228) ;
Aucun justificatif n'ayant été fourni, l'ordonnateur a indiqué qu'il « s'agit de l'achat de deux balayeuses acquises en 2007 et 2009, autofinancé progressivement chaque année, sans recourir à davantage d'emprunts. Ces sommes sont presque totalement apurées à ce jour ». Aussi, les RAR sont irréguliers.

Au compte administratif 2011, sur 5 952 040 € de RAR en recettes d'investissement, 446 994 €, soit environ 7,5 % des recettes totales de RAR, ne sont pas certifiés par des pièces probantes :

- Reste à réaliser « achats matériels » de 102 083,44 € et de 179 910,69 €, soit un montant total de 281 994,13 € (compte 10228). La commune n'a pas fourni de justificatif ;
- Reste à réaliser pour la dotation « amende de police » pour un montant total de 70 000 € : la somme a été inscrite en RAR alors qu'elle a été encaissée en 2011 ;
- Reste à réaliser « extension de l'ESAT » pour un montant de 95 000 € (compte 2313) : la commune a fourni la même explication que pour 2010.

Néanmoins, selon l'ordonnateur, la pratique erronée des restes à réaliser en matière d'amendes de police n'aurait plus court. De même, la comptabilisation en RAR des TVA sur les loyers perçus d'ESAT aurait été stoppée à compter de 2013 alors même que de tels loyers (ainsi que leur TVA) constituent une recette de fonctionnement pour la collectivité. Les RAR d'achats de matériel feraient également l'objet d'une diminution progressive sur les exercices suivants afin de les apurer.

- **Les RAR 2010 ET 2011 au titre de l'ANRU**

La commune a signé une convention avec l'ANRU en juillet 2008 pour la rénovation de plusieurs quartiers. Dans ce cadre, la collectivité devait réaliser des travaux ou des équipements subventionnés par l'ANRU ou d'autres organismes.

En 2010 et 2011, environ 2,37 M€ de restes à réaliser se rapportant à la rénovation urbaine ne sont pas certifiés par des subventions :

- près de 0,89 M€ de RAR en 2011 et 0,74 M€ en 2010 ne sont étayés que par un courrier du 22 juillet 2010, adressé au maire de Vierzon, par le Pays de Vierzon présentant « *les arbitrages et ajustements financiers relatifs au contrat régional du Pays de Vierzon après mi-parcours* ». Tant le libellé des RAR que les pièces justificatives ne permettent pas d'apprécier l'opération en question ;
- près de 0,38 M€ de RAR en 2011 et 0,35 M€ en 2010 ne sont validés que par un extrait de la convention ANRU précitée qui ne vise pas de façon explicite les opérations menées.

Or, l'instruction budgétaire et comptable M14, impose que les recettes en reste à réaliser présentent un caractère certain et suffisamment justifié.

De plus l'article 12-1 de la convention ANRU de 28 juillet 2008 stipule que « *les demandes de subvention sont formalisées dans une fiche analytique et technique décisionnelle (FATd) visant à confirmer opération par opération physique les opérations conventionnées décrites dans le tableau financier. Elle sont déposées auprès du délégué territorial de l'agence en vue de l'attribution de subvention* ». Il faudrait donc *a minima* comme justificatif la demande de subvention de la collectivité, si ce n'est la décision d'attribution de subvention.

La commune a fourni les explications suivantes : « *Avec la convention du PRU signée le 28 juillet 2008, les partenaires (Etat, ANRU, caisse des dépôts et consignations, conseil régional du Centre, conseil général du Cher, ville de Vierzon, office public d'HLM du Cher) se sont engagés ainsi, sur un projet initial d'un montant de 38 531 629,43 € T.T.C, couvrant les démolitions, la production de logements, les réhabilitations, ainsi que les aménagements urbains. La participation financière de chacun des partenaires est identifiée au sein de la maquette financière du PRU. L'avenant à la convention du PRU, signé en 2013, a prorogé sa réalisation de 2015 à 2017 et adapté le montant des opérations, à nouveau reprises dans une annexe financière. Cet acte fonde l'engagement des divers partenaires. Les financements du conseil régional du Centre et du conseil général du Cher ont été repris au sein de contrats de financements. C'est au vu de ces différentes conventions financières et de partenariat que les montants des différentes réalisations annuelles du PRU sont inscrits au budget, tant en dépenses pour le volume estimé des travaux, qu'en subventions suivant la clé de répartition de chaque co-financeur.*

Les arrêtés sont postérieurs au lancement des marchés et peuvent donc être d'un montant différent de celui initialement reporté sur la base de l'estimation des travaux. Chaque année, le montant des opérations et celui des participations est ajusté en fonction des résultats d'appels d'offres, le plus souvent en diminution par rapport aux prévisions. Cela explique le décalage possible entre les inscriptions de subventions, les restes à réaliser et les arrêtés de notification.

La ville de Vierzon porterait ainsi, la trésorerie relative aux subventions des partenaires de l'ANRU, comme toute collectivité d'ailleurs, puisque si les paiements d'acomptes sont en principe prévus, les soldes n'interviennent que plusieurs mois après l'achèvement

des travaux. Les inscriptions sont effectuées au regard de contrats et évitent le recours à davantage d'emprunts, fussent-ils relais ».

Il apparaît que les restes à réaliser en recette 2010 et 2011 de la commune ne sont pas entièrement justifiés, notamment en raison d'une appréciation erronée de la définition des restes à réaliser, de la comptabilisation en RAR de recette déjà encaissée ou de pièces justificatives imprécises (opération liée à l'ANRU). Les RAR qui ne sont pas validés par des documents s'élèvent à 9 % des RAR en 2010 (29 % avec les opérations de l'ANRU), et 7,5 % en 2011 (26 % avec l'ANRU).

La collectivité a par ailleurs indiqué que pour certains partenaires, la commune ne sollicite la subvention qu'à l'achèvement de l'opération afin que l'ensemble des dépenses soient prises en compte. Cette pratique ne permet ainsi pas à la collectivité de disposer de justificatifs pour établir ses RAR.

Sans méconnaître les contraintes inhérentes à la réalisation d'un projet ANRU, la chambre invite toutefois la commune de Vierzon à en effectuer un suivi précis et une gestion fine afin de procéder à une inscription rigoureuse des restes à réaliser qui s'y rapportent.

L'ensemble des anomalies recensées sous la rubrique « fiabilité des comptes » sont de montants suffisamment significatifs pour affecter la qualité de l'information financière délivrée par la commune de Vierzon. La chambre recommande à la commune de se montrer attentive au respect des préconisations des instructions budgétaires et comptables afin de pouvoir présenter des comptes plus sincères et fiables.

3. ANALYSE FINANCIÈRE

Les données financières présentées en annexe 2 du présent rapport concernent le seul budget principal de la commune qui a absorbé en 2013, les budgets annexes « accueil petite enfance » et « restauration », ce qui a provoqué pour cet exercice une hausse parallèle du total des recettes et de celui des dépenses, sans toutefois affecter le résultat brut d'exploitation.

Par ailleurs, la population de la commune ayant baissé de 3,9 % entre 2009 (28 797 habitants) et 2013 (27 458 habitants), les ratios par habitant et les comparaisons avec la moyenne de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants peuvent en être affectés.

La plupart des tableaux se rapportant à cette partie sont annexés.

3.1. ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

3.1.1. L'évolution des produits de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 438 320	13 647 921	14 002 599	14 237 948	14 072 267	14 112 015	0,9%
+ Ressources d'exploitation	1 899 593	1 989 593	2 006 892	2 158 109	3 114 905	3 118 371	10,4%
= Produits "flexibles" (a)	15 338 414	15 637 515	16 009 491	16 446 057	17 187 172	17 230 386	2,3%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 385 391	10 221 368	9 786 703	9 517 580	10 118 395	10 968 256	0,0%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	8 047 501	8 047 501	8 032 366	8 032 366	8 631 734	8 699 064	1,6%
= Produits "rigides" (b)	18 132 892	18 268 869	17 819 069	17 549 946	18 750 129	19 667 321	0,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	385 419	279 484	218 622	248 383	276 972	52 893	-32,8%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	33 906 425	34 185 968	34 047 182	34 244 387	36 214 172	36 950 910	1,2%

3.1.1.1. L'évolution des produits de gestion « flexibles »

Les produits flexibles comprennent les ressources fiscales (82 % du total en 2013) et des ressources d'exploitation.

Entre 2009 et 2014, les produits flexibles ont augmenté de 2,3 % en moyenne annuelle sur la période, en raison principalement de la constatation de recettes jusque-là enregistrées sur deux budgets annexes clos en 2013. Les ressources fiscales, 82 % des produits flexibles, ont évolué de façon atone (+ 0,9 % en moyenne annuelle) et sont limitées par la faiblesse relative des bases fiscales. Compte tenu d'une pression fiscale élevée, la commune ne dispose pas de possibilité d'augmenter les recettes de cette nature.

3.1.1.1.1. Les ressources fiscales propres

La commune étant membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), ses ressources fiscales se limitent essentiellement aux trois taxes ménages.

A 439 € contre 556 € pour la strate en 2013, le produit fiscal par habitant de la commune a été systématiquement inférieur à celui de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants à fiscalité professionnelle unique. La fiscalité ménages, qui représente 86 % des produits fiscaux, a crû très légèrement de 1,06 % en moyenne annuelle entre 2009 et 2013 (12,16 M€).

Cette évolution découle de la seule variation des bases qui représentent en moyenne 76 % de celles des collectivités de la strate (en 2013 : 2 006 € / habitant pour Vierzon et 2 654 € pour les communes de la strate). Les taux de fiscalité ont en effet été constants entre 2009 et 2012, à environ 3 points au-dessus de la strate pour la taxe d'habitation (21 % contre 18 % de 2009 à 2012).

L'effort fiscal¹⁰ de la commune, quotient des produits des impôts ménages et du potentiel

¹⁰ Cf. définition de l'effort fiscal et du potentiel fiscal 3 taxes dans la circulaire du 7 mai 2013 n° NTB1311662C relative à la dotation de solidarité rurale du ministère de l'intérieur - 2013.

fiscal 3 taxes, était en effet, en 2014, d'environ 1,42 pour Vierzon contre 1,19 pour les communes de la strate, ce qui témoigne de faibles marges de manœuvre fiscales.

Hormis la fiscalité directe locale, la collectivité perçoit diverses taxes¹¹ (droit de mutation à titre onéreux, taxe locale sur la publicité extérieure, droit de place, etc.) dont le montant total est de 1,9 M€ en 2013¹² ; celui-ci a faiblement augmenté depuis 2009 (+ 1,18 % en variation annuelle moyenne entre 2009 et 2013).

In fine, les ressources fiscales sont stables sur la période mais à un niveau inférieur à celui de la strate en dépit de taux supérieurs, ce qui laisse peu de marges de manœuvre en ce domaine. La collectivité a cependant indiqué avoir initié en 2015 une correction des bases fiscales avec les services fiscaux qui pourrait se traduire indirectement par un accroissement de ses produits.

3.1.1.1.2. *Des ressources d'exploitation en forte croissance en fin de période*

Les ressources d'exploitation, constituées des produits des services du domaine et ventes diverses, des autres produits de gestion courante et de la production stockée hors terrains aménagés, ont progressé de + 4,3 % en moyenne annuelle entre 2009 et 2012, puis ont connu un ressaut important en passant de 2012 à 2013 de 2,16 M€ à 3,11 M€ (+ 44 %), l'essentiel de cette variation résultant de la fermeture des budgets annexes « accueil et petite enfance » et « restauration » et de leur intégration dans le budget principal.

3.1.1.2. *Les produits rigides*

Les produits rigides sont composés des ressources institutionnelles (dotations et participations) et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité.

En baisse de 2010 jusqu'à 2012, les produits rigides ont progressé, de 1,2 M€ en 2013 et en 2014 ; par les participations jusque-là perçues par les budgets annexes et par l'attribution de compensation.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement est resté stable sur la période en s'établissant à 7,58 M€ en 2013 (en baisse de 62 000 € par rapport à 2009). Toutefois, une rupture est constatée après 2013, la baisse cumulée de la DGF (2014 et 2015) étant de 0,85 M€. Si la variation annuelle moyenne entre 2013 et 2009 de la DGF n'est que de moins 0,8 %, elle s'établit à moins 2,5 % en incluant les données de l'année 2015.

Après avoir connu jusqu'en 2012 une tendance plutôt à la baisse (2009 : 1,04 M€ et 2012 : 0,70 M€), le montant des participations perçues par la commune a fortement crû ensuite (respectivement 1,34 M€ et 1,59 M€ en 2013 et 2014). Cette hausse provient des augmentations de participations consécutives à l'intégration des budgets annexes de la restauration scolaire et de l'accueil et petite enfance, particulièrement de la participation de la caisse d'allocations familiales du Cher.

Membre d'un groupement de communes à fiscalité professionnelle unique, la commune perçoit une attribution de compensation normalement fixe, d'environ 8 M€ de 2009 à 2012. Cette attribution a cependant crû à partir de 2013 de 0,46 M€ et représente 98 % du produit fiscal reversé en 2014. En effet en 2013 la fusion des communautés de communes Vierzon

¹¹ Rubriques Anafi : taxes sur activités de service et domaine, sur activités industrielles, liées à l'environnement et à l'urbanisation et autres taxes.

¹² Montant similaire en 2014.

Pays des cinq rivières et des Vallées vertes du Cher Ouest a nécessité une harmonisation des taux intercommunaux, avec pour l'ancien territoire de la communauté de communes de Vierzon une hausse des taux. Pour assurer la neutralité fiscale des contribuables, la commune de Vierzon a dû diminuer ses propres taux de fiscalité, la perte de produits fiscaux étant corrigée par la hausse de son attribution de compensation.

De plus, la commune perçoit depuis 2013 le FPIC¹³ (143 140 € en 2013 et 282 839 € en 2014¹⁴). Il s'agit d'une ressource non négligeable qui représente 38 % des ressources d'origine fiscale. L'accroissement de la fiscalité reversée (FPIC et attribution de compensation) est la deuxième cause expliquant le rebond important des produits rigides entre 2012 et 2014.

3.1.2. L'évolution des charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 291 402	5 748 479	5 123 473	5 357 278	6 038 002	5 518 874	-2,6%
+ Charges de personnel	17 192 682	17 525 154	18 243 757	18 556 876	19 934 018	20 421 707	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	4 482 426	6 062 414	6 148 526	6 051 044	5 398 215	5 266 646	3,3%
+ Autres charges de gestion	3 491 759	2 182 980	2 105 440	2 185 157	2 186 380	2 180 404	-9,0%
= Charges de gestion (B)	31 458 269	31 620 037	31 621 195	32 150 365	33 567 614	33 387 632	1,2%

Jusqu'en 2012, la hausse des charges de gestion est contenue (+ 0,55 % en variation annuelle moyenne¹⁵). Comme pour les produits de gestion, une rupture est intervenue en 2013¹⁶ où la hausse est de 4,4 % par rapport à l'année précédente. Sur 2009-2014, la variation annuelle moyenne s'établit donc à 1,2 %.

Si les produits de fonctionnement par habitant sont sensiblement inférieurs à ceux de la strate, les charges de fonctionnement par habitant¹⁷ sont en revanche très proches des valeurs de la strate (1 322 € contre 1 350 € par habitant pour les communes de la strate).

Les charges à caractère général ont diminué d'environ 2,6 % en variation annuelle moyenne entre 2009 et 2014. Les charges relatives aux subventions versées, après avoir atteint 6,15 M€ en 2011, ont diminué de 14 % depuis et s'établissent à 5,30 M€ en 2014. Cette baisse semble résulter principalement de la clôture des budgets annexes relatifs à la restauration scolaire et à la petite enfance avec pour corollaire la suppression du versement de subventions à ces services.

Le montant des subventions rapporté au nombre d'habitants a cependant toujours dépassé les valeurs de la strate. Avec 195 € par habitant en 2013, la valeur communale est supérieure de 2/3 à la moyenne des communes de sa strate démographique, qui s'établit à 119 € cette année-là.

En 2013, les principaux bénéficiaires sont les personnes privées avec 56,3 % du total et les établissements publics rattachés avec 43,5 % (principalement le CCAS).

¹³ Cf. paragraphe sur les ressources fiscales.

¹⁴ Montant sur le projet de compte administratif 2014 transmis par la commune.

¹⁵ Période 2009-2012.

¹⁶ Entre 2013 et 2014, il y a eu une contraction de 0,5 % des charges de gestion.

¹⁷ Ce ratio est le quotient des dépenses réelles de fonctionnement (y compris les charges financières) et de la population.

Au titre des subventions aux personnes privées, une part importante (69 % en 2014) est versée au délégataire du service public des transports par la commune, autorité organisatrice des transports (2 M€ en 2014).

Pour les autres charges de gestion imputées aux comptes 651, 652, 653, 654, 655 et 656, il convient de noter l'importance du montant de la prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif, notamment, le budget annexe théâtre Mac-Nab qui a perçu à ce titre 3,42 M€ entre 2009 et 2013¹⁸.

Enfin, en 2014, la commune a versé des contingents d'un montant de 1,22 M€, dont 90 % à destination du SDIS.

3.1.2.1. *L'évolution des charges de personnel*

Si en 2009 les dépenses de personnel par habitant (597 €) du budget principal étaient plus basses que les valeurs de la strate (665 €), il n'en est rien en 2014 où les chiffres de la commune et de la strate sont très proches, respectivement 744 € et 758 €.

Cependant, jusqu'en 2012 et 2013 la commune gérait sous forme de budgets annexes plusieurs services (refuges, restauration scolaire et accueil de la petite enfance), leurs dépenses de personnel n'étaient donc pas inscrites au sein du budget principal. Ces budgets ayant été dissous et les activités reprises au budget principal, les dépenses de personnel de ce dernier budget se sont accrues, de même que les ratios correspondants.

De plus, la part du personnel dans le budget a progressé. Ainsi, en 2009 les dépenses de personnel par habitant représentaient 50 % des charges de fonctionnement par habitant, alors qu'en 2014, ce ratio est de 55 % (cf. tableau n° 8 de l'annexe n° 2), cette évolution trouvant partiellement son explication dans l'accroissement des missions effectuées dans le cadre du budget principal.

3.1.3. L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), calculé par différence entre les produits de gestion et les charges de gestion, est le premier solde financier significatif qui permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la commune, avant les charges financières, les amortissements et provisions, et avant le solde des opérations exceptionnelles (dont les opérations d'aménagement de terrains).

Il représente en moyenne 7,1 % des produits de gestion de 2009 à 2014. En 2013, l'EBF de Vierzon est de 96 € par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne des communes relevant de sa strate.

L'amélioration de l'EBF entre 2012 et 2013 est due pour une large partie à la clôture des budgets annexes « restauration scolaire » et « accueil petite enfance » et à leur réintégration au sein du budget principal.

De 2009 à 2014, l'augmentation annuelle moyenne des produits et des charges est comparable (1,2 %). Toutefois, notamment en raison du contexte de diminution des dotations de l'Etat¹⁹, un effet de ciseaux est envisageable, ce qui doit inciter la commune à privilégier une maîtrise de ses dépenses. La commune de Vierzon semble avoir pris

¹⁸ Cette prise en charge (3,4 M€) représente 59 % des produits de gestion cumulés de 2009 à 2013 de ce budget annexe (5,79 M€).

¹⁹ En 2014, les produits rigides et les dotations de l'Etat représentent respectivement 52 % et 28 % des produits de gestion de la commune.

conscience de la nécessité de maîtriser ses dépenses de fonctionnement malgré la rigidité de ce type de dépenses et avoir initié des mesures favorables à l'amélioration de l'EBF (non-remplacement de tous les départs à la retraite, révision des bases fiscales, redimensionnement du réseau de transport urbain²⁰).

3.1.3.1. La capacité d'autofinancement (CAF) brute

Après un point haut en 2010 (1,96 M€), la CAF brute a diminué d'un tiers jusqu'en 2012 (1,31 M€) avant de connaître une amélioration en 2013 (2,37 M€), notamment grâce à la perception d'une recette exceptionnelle de 398 999 €.

A contrario, en 2014, la CAF (0,63 M€) a fortement régressé en raison de l'annulation d'un titre de recette de 1,39 M€²¹. Toutefois, même en écartant « les autres produits et charges exceptionnelles réels », la CAF brute enregistre une baisse de 17 % par rapport à 2013 et s'établit à 1,98 M€.

La charge des intérêts de 0,68 M€ en 2014 a baissé au cours de la période 2009-2014 de 24 %. Le montant des intérêts par habitant (27 € en 2013) a toujours été inférieur à la valeur de la strate (44 €). Cependant, il représente environ un tiers de l'EBF contre un cinquième pour les communes de la strate²².

De 2009 à 2013, la CAF brute a toujours représenté un faible pourcentage des produits de gestion (inférieur à 7 %) avec un minimum en 2014 (1,8 %). La comparaison avec les communes de la strate renvoie le même constat : la CAF brute par habitant en 2013 est deux fois moins importante que la valeur de la strate, respectivement 86 € et 172 €.

En 2013, les charges du personnel et la charge des intérêts représentent 60 % des charges courantes, pourcentage en hausse depuis 2009, ce qui est caractéristique d'une forte rigidité des dépenses de fonctionnement.

Compte tenu des observations précédentes et de l'absence de marges de manœuvre en matière fiscale, le rétablissement de la situation financière ne pourra intervenir que par la maîtrise durable des charges, même si la chambre constate que la gestion actuelle n'est pas dispendieuse.

3.2. ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

3.2.1. La CAF nette

Le calcul de la CAF nette disponible pour l'autofinancement des dépenses d'investissement s'opère par déduction de la CAF brute de l'annuité en capital des emprunts remboursée au cours de l'exercice.

²⁰ Selon l'ordonnateur, le redimensionnement du réseau dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public permettrait une économie de 0,34 M€ en 2016.

²¹ À la suite d'un différend avec l'ancien fermier de la DSP relative à la restauration scolaire, la commune avait émis un titre de recette d'un montant équivalent aux travaux qu'aurait dû accomplir, selon elle, le fermier, saisi le tribunal administratif et constitué une provision. Par délibération du 18 décembre 2014, la commune a procédé à l'annulation du titre de recette (opération sans incidence au niveau budgétaire du fait de la reprise de la provision), la juridiction administrative ayant débouté la collectivité. Au projet de compte administratif 2014, les mandats émis au compte 673 (annulation titre) représentent 1 391 924,78 €.

²² Quotient du montant des intérêts par habitant et de l'EBF par habitant : 28 % pour la commune et 21 % pour les collectivités de la strate.

La CAF nette a été négative sur l'ensemble de la période examinée ne permettant pas à la commune de faire face au remboursement de la dette en capital ni de financer l'investissement par des recettes propres.

L'épargne nette connaît de fortes variations sur la période. L'effondrement apparent de la CAF en 2011 (- 4,08 M€) trouverait son explication dans la double comptabilisation d'un emprunt revolving : l'annuité en capital de la dette corrigée (2,38 M€) permet alors d'établir une CAF nette négative de -786 720 € sur cet exercice. Par ailleurs le montant de 2014 s'explique par l'annulation d'un titre de recette (- 1,39 M€).

Pourtant l'annuité de la dette par habitant a toujours été inférieure à la valeur de la strate, soit respectivement 126 € et 133 € en 2013. L'insuffisance de la CAF brute et un recours important à l'emprunt peuvent expliquer cette situation.

La CAF nette par habitant de la commune en 2013 (moins 13 € par habitant) est très en deçà de celle de la strate (75 € par habitant).

La commune est donc dans une situation atypique puisque habituellement, la CAF nette constitue l'épargne dégagée pour financer les investissements. Or, en l'espèce, la CAF nette négative minore le financement propre disponible²³.

En cumulé sur la période 2009 à 2014, les subventions, le FCTVA, les produits de cessions et les locales d'équipements et d'urbanisme ont représenté respectivement 59 %, 26 %, 11 % et 4 % des ressources d'investissement hors emprunt (montant cumulé de 22,5 M€).

Au total, le financement propre disponible cumulé sur la période (2009-2014) d'un montant de 16,33 M€, a permis de financer 43 % des dépenses d'équipement²⁴ (36,68 M€), ce qui constitue un pourcentage modeste.

3.2.2. Le besoin de financement (par emprunt) des dépenses d'investissement

Après un pic à 8,41 M€ en 2010, le montant des investissements a fortement régressé avec une valeur de 4,10 M€ en 2014, soit une baisse de près de 50 %. Le montant des dépenses d'équipement de la commune se situe en deçà des valeurs de la strate sur l'ensemble de la période. En 2013, les dépenses d'équipements par habitant à Vierzon étaient de 245 € contre 379 € pour la strate.

Le total des dépenses d'équipements, duquel est soustrait le financement propre disponible, permet d'obtenir le montant du besoin de financement par emprunt des dépenses d'investissement.

Le besoin de financement, calculé par différence entre le total des dépenses d'investissement et le montant du financement propre disponible, s'établit à 23,58 M€ entre 2009 et 2014, conduisant la collectivité à diminuer le fonds de roulement net global de 4,48 M€ et à recourir à l'emprunt, hormis en 2014, où pour la première fois depuis 2000²⁵, la commune n'a pas utilisé l'emprunt pour financer ses investissements.

²³ Le financement propre disponible - CAF nette et dotations / subventions, aussi dénommées recettes d'investissement hors emprunt - exprime la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'équipement sans recourir à l'emprunt ni ponctionner son fonds de roulement.

²⁴ Y compris les subventions d'équipement.

²⁵ « Comptes individuels des collectivités locales » in (www.collectivites-locales.gouv.fr).

L'encours de la dette (au 31 décembre de l'année) a progressé de 6,1 % entre 2009 (23,99 M€) et 2014 (24,45 M€), avec une hausse de 1,46 M€, soit une variation annuelle moyenne de 1,2 %.

La dette par habitant de la commune de Vierzon, quoique encore inférieure à celle de la strate, tend à s'en rapprocher en 2013 : elle était de 1 012 € contre 1 092 € en moyenne pour les communes de la strate.

Après un maximum en 2011 à 5,67 M€, l'annuité de la dette a décliné en 2013 et s'est établie à 2,57 M€ en 2014. Rapportée au nombre d'habitants, elle est inférieure à la moyenne de la strate, avec 126 € contre 133 € pour la strate en 2013.

L'ordonnateur a indiqué que, selon lui, les recettes d'emprunt en 2011 ont été artificiellement majorées : « *l'analyse des comptes par l'outil Anafi ne traite pas les opérations particulières liées à l'emprunt de 2011 qui comportait une phase de mobilisation. Suite aux échanges avec les services de la trésorerie, l'emprunt avait été imputé au compte 16441 pour pouvoir constater les écritures « revolving », puis au 16411 pour sa consolidation. Cette écriture, bien qu'équivalente en dépense et en recette pour le 16441, trompe néanmoins l'interprétation. Le remboursement en capital de la dette est donc de 2 378 763 € au lieu des 5 668 764 €. De même, le montant de l'emprunt consolidé en 2011 est de 3 232 792 €, et non 6 522 792 €* ».

Effectivement, une décision modificative a été prise en cours d'année et portée au compte 16449 « *emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie - opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie* », et au compte 16441 « *emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie - opérations afférentes à l'emprunt* » le même montant 3,29 M€ en débit et recette. Comme c'est le principe pour les contrats assortis d'une ligne de trésorerie, l'ordonnateur a dû enregistrer une recette de 3,29 M€ et la rembourser aussitôt pour se constituer une ligne de trésorerie équivalente.

Selon la classification de la « charte Gissler », un seul emprunt dont le capital restant dû était de 2,03 M€ au 31 décembre 2013, soit 7,24 % de l'encours du budget principal, est coté 1B. Le budget annexe disposait également d'un emprunt structuré représentant 2,05 M€ à la même date, soit 46,61 % de l'encours de dette de ce budget.

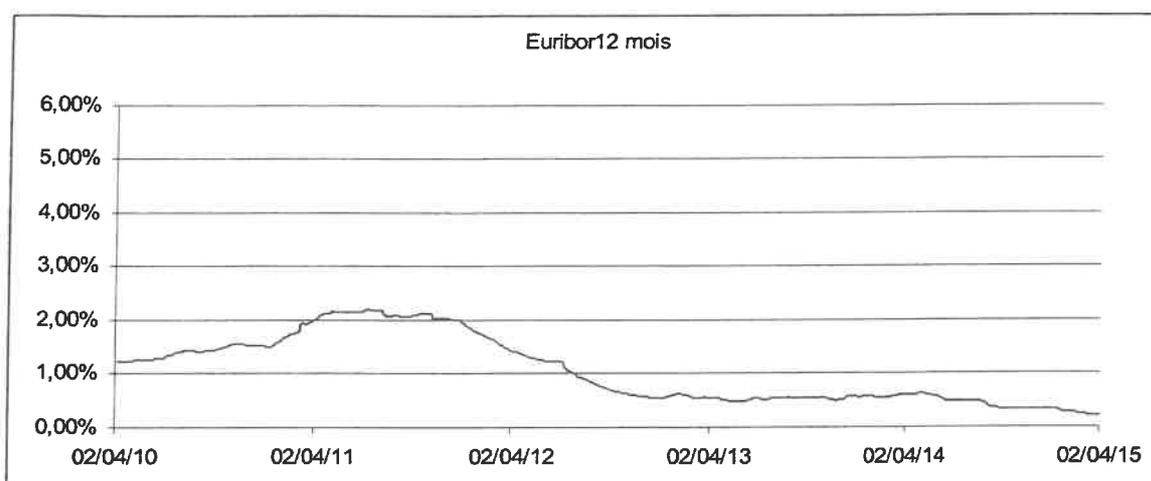
L'emprunt à barrière désactivante sur l'indice Euribor nommé Mobilys Tip Top Euribor souscrit auprès de DEXIA pour les opérations d'équipement du budget principal communal est issu d'un réaménagement de 7 contrats en 2004. Cet emprunt nommé TIP TOP, fut prolongé en 2010 de 6,33 ans à 11 ans et 4 mois. La dernière échéance annuelle interviendra le 1^{er} juillet 2021. Il s'agit d'un emprunt qui repose sur la structure suivante : tant que l'Euribor est inférieur à 6 %, la collectivité paye un taux fixe de 4,28 %. Au-delà, le taux variable d'intérêt payé dépend de l'index Euribor 12 mois post fixé + 0,05 %.

D'après la collectivité, au 13 mars 2015, l'encours était de 1 818 075,70 €, ce qui représente 6 % du capital restant dû total (budget principal + annexes).

La collectivité a toujours profité du taux fixe de 4,28 % et selon elle, « *les projections financières ne font pas apparaître de conditions dégradées jusqu'au terme de notre contrat* ».

L'évolution de l'Euribor 12M suit la courbe suivante depuis le 2 avril 2010.

Tableau n° 6 : Évolution de l'Euribor 12 mois



Source : commune de Vierzon

En outre, la pénalité de remboursement anticipé, évaluée à 281 098,97 €, est prohibitive et interdit toute tentative de refinancement de ce prêt, qui même sans activation de sa barrière, a un taux d'intérêt élevé par rapport au taux du marché actuel. Toutefois, cet emprunt n'est pas éligible au fonds de soutien aux collectivités territoriales.

L'emprunt de type structuré « Mobilys TIP TOP » souscrit en 2000 auprès de DEXIA pour les opérations d'équipement du budget annexe de l'assainissement a donné lieu à ce jour, à quatre réaménagements successifs (2004, 2005, 2007 et 2014).

Juste avant le dernier réaménagement, l'emprunt était un produit de pente avec effet de levier, indexé sur l'écart entre les taux longs et les taux courts, calculé sur la courbe des taux interbancaires, la courbe des swaps (CMS). Cet emprunt reposait en effet sur un écart entre le taux de swap interbancaire à 30 ans et le taux bonifié à 2 ans en zone euro. Si l'écart est supérieur à 0,20 %, alors la collectivité paye un taux bonifié de 4,81 %. En revanche, si l'écart est inférieur au seuil déterminé contractuellement, elle paye un taux dégradé qui repose sur la formule suivante : 7,81 % – 5 x (CMS 30 ans – CMS 2 ans). Le levier de 5 multiplie le risque de la structure (classification Gissler à 3 E).

Ayant estimé le contexte favorable, la commune a décidé fin 2014 de réaménager ce prêt auprès de DEXIA (nouveau contrat du 24 novembre 2014, délibération du 18 décembre 2014). Outre sa volonté de « désensibiliser » l'emprunt structuré, la décision de la commune était dictée également par « des difficultés d'accès au crédit compte tenu de (ses) ratios financiers, (hors enveloppes spécifiques de la CDC)²⁶, l'opération permettant non seulement le refinancement du prêt structuré mais également l'obtention d'un nouveau prêt aux conditions suivantes :

- transformation du prêt structuré (capital restant du 1,78 M€) en un emprunt à taux fixe de 4,63 % sur 10 ans avec un montant de l'indemnité de remboursement anticipé de 564 000 € « pris en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement²⁷ ». Ainsi, la commune bénéficie d'une diminution du taux d'intérêt de 0,18 points²⁸ ;
- souscription d'un nouveau prêt de 1 M€ d'une durée de 20 ans au taux fixe de 3,23 %.

²⁶ Cf. note sur réaménagement de l'emprunt DEXIA TOFIX FIXMS du 14/10/2014.

²⁷ Cf. clause des conditions particulières du contrat signé avec DEXIA le 24/11/2014.

²⁸ Dans sa note d'octobre 2014, la commune estime le taux fixe actuel sur le marché à environ 2,5 %.

Au final, le prêt initial d'un montant de 3 048 980,34 € souscrit en 2000 pour la construction d'une station d'épuration, aura donné lieu à quatre réaménagements et le paiement de 664 000 € d'indemnité de remboursement anticipé, soit 22 % du montant initial.

Après avoir délibéré le 14 décembre 2014 pour obtenir le bénéfice du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des contrats de prêts structurés à risque, la commune a déposé une demande à ce titre auprès de la préfecture du Cher dans les délais requis.

La capacité de désendettement (dette / CAF brute), qui mesure le nombre d'années nécessaire pour éteindre la dette bancaire, correspondait à 11,8 années; elle s'était légèrement améliorée comparée aux deux années précédentes (16,1 années en 2011 et 20,2 années en 2012) mais s'est sensiblement détériorée en 2014 en passant à plus de 40 ans. Cette dernière année est toutefois très atypique, puisque la forte chute de la CAF brute provient d'une opération exceptionnelle d'annulation d'un titre de recette de 1,39 M€. Il n'en demeure pas moins que si l'on neutralise cette « charge exceptionnelle », la capacité de remboursement de la dette à partir de la CAF brute demeure élevée, à environ 13 ans, ce qui est supérieur à la norme prudentielle de 10 années communément admise.

L'analyse du fonds de roulement (en termes de « stocks ») :

Hormis en 2013, le fonds de roulement net global a toujours été négatif, ce déficit s'étant aggravé de façon continue, pour atteindre - 2,45 M€ en 2014. Il est redevenu positif en 2013 (+ 1,178 M€) en raison d'une croissance plus importante des ressources (+ 6,37 M€ par rapport à 2012) que des emplois (+ 5,68 M€). Toutefois, cette évolution ne correspond pas à une amélioration de la situation financière de la collectivité. La hausse des ressources provient principalement, d'une part, de l'intégration en 2013 dans le budget principal d'une provision semi-budgétaire²⁹ inscrite jusqu'alors au budget annexe « restauration scolaire » clôturé, et d'autre part, d'une mobilisation accrue d'emprunt (emprunt souscrit en 2013 de 4 M€ contre 3,38 M€ l'année précédente). La diminution des emplois découle de façon prépondérante de la variation du compte 181 « compte de liaison » entre 2012 et 2013 de 0,74 M€ qui correspond au retour dans le budget principal du patrimoine jusqu'alors affecté dans les deux budgets annexes clos.

Le fonds de roulement négatif sur la plus grande partie de la période traduit la mauvaise santé financière de la collectivité. En 2013, seule année où il a été positif, le fonds de roulement par habitant de la collectivité est de 43 € contre 119 € pour les collectivités de la même strate.

3.2.2.1. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Au cours des exercices 2009-2013, le besoin en fonds de roulement n'a jamais été inférieur à moins 23 jours de charges courantes, hormis en 2013 où il n'a été que de moins 2,8 jours. Toutefois, les créances d'exploitation ayant toujours été inférieures aux dettes d'exploitation, il en résulte un besoin en fonds de roulement négatif qui s'analyse dès lors, non pas comme un besoin mais comme une ressource en fonds de roulement. Autrement dit, les recettes sont encaissées plus rapidement que les dépenses ne sont payées, ce qui permet de disposer d'une ressource en trésorerie sans avoir à mobiliser le fonds de roulement. C'est le besoin de fonds de roulement qui a permis à la collectivité de disposer d'une trésorerie positive jusqu'en 2012.

²⁹ Variation du solde du compte 1581 au budget principal entre 2012 et 2013 d'un montant de 739 860 €.

La trésorerie a cependant toujours été relativement faible, surtout depuis 2012 où elle a toujours été inférieure à 19,7 jours de charges courantes (15,4 jours en 2013), voire négative en 2014.

Sur toute la période, elle a eu recours à quatre emprunts avec option de tirage sur une ligne de trésorerie dont les tirages ont été importants (maximum de 14,44 M€ en 2010 par exemple)³⁰.

En somme, la commune est dans une situation financière préoccupante que traduisent les indicateurs financiers très dégradés (CAF nette négative, CAF brute inférieure à l'annuité de la dette en capital).

Malgré une capacité d'autofinancement négative, la commune a continué d'investir au prix d'un accroissement de son endettement et de ponctions sur le fonds de roulement net global, même si elle n'a pas en 2014, pour la première fois depuis plus de 10 ans, recouru à l'emprunt.

Le fonds de roulement net global a été constamment négatif de 2009 à 2014, hormis en 2013, et uniquement pour des raisons techniques et non pas en raison d'un rétablissement de la situation financière de la commune. La commune n'a disposé d'une trésorerie positive jusqu'en 2012 que grâce au décalage entre l'encaissement de ses créances et du paiement de ses dettes, ainsi qu'au recours à des lignes de trésorerie.

Bien que ses dépenses de fonctionnement (par habitant) soient proches des valeurs de la strate, la commune doit privilégier leur maîtrise et ajuster ses dépenses d'investissement à sa capacité d'autofinancement et de désendettement critique afin de retrouver des marges de manœuvre financières.

3.3. LES RISQUES EXTERNES OU AUTRES

L'annexe du compte administratif 2013 sur les emprunts garantis par la commune montre qu'elle est exposée à un risque en cas de défaillance d'un organisme auquel elle a consenti sa garantie.

Au 31 décembre 2013, le capital restant dû (CRD) à ce titre est de 35,44 M€ avec une annuité en capital et en intérêt s'élevant respectivement à 2,13 M€ et 1,29 M€. 87 % du CRD se rapportent à des opérations de logements aidés par l'Etat, le solde correspondant pour l'essentiel, à la construction d'une structure d'accueil pour handicapés (association pupilles de l'enseignement public - PEP) et à des opérations conduites par la SEMVIE.

³⁰ Montant inscrit au compte 51932 « lignes de crédit de trésorerie liées à un emprunt ». Le montant cumulé de 2009 à 2013 est de 38,53 M€, soit une moyenne annuelle de 7,71 M€.

4. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

4.1. LA GESTION DES CARRIÈRES

4.1.1. L'avancement de grade

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, a modifié l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, en supprimant la règle des quotas et en instaurant celle des ratios pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. Les collectivités doivent donc fixer, après avis du comité technique paritaire (CTP), les ratios d'avancement pour chacun des grades. Il n'est pas prévu de ratio minimal ou maximal, mais sans prévision de ratio, l'avancement n'est pas possible.

La commune de Vierzon a fixé à 100 % l'ensemble des ratios d'avancement aux différents grades.

Tableau n° 7 : Évolution des avancements de grade dans la commune de Vierzon

Cadres d'emplois	2013			2014		
	nombre de promouvables	nombre de promus	taux d'avancement de grade	nombre de promouvables	nombre de promus	taux d'avancement de grade
FILIERE ADMINISTRATIVE						
Administrateurs	0	0		0	0	
Attachés	0	0		0	0	
Rédacteurs	0	0		0	0	
Adjoint administratifs	3	2	66,67%	10	5	50,00%
FILIERE ADMINISTRATIVE	3	2	66,67%	10	5	50,00%
FILIERE TECHNIQUE						
Ingénieurs	1	0	0,00%	3	1	33,33%
Techniciens	0	0		1	1	100,00%
Agents de maîtrise	14	12	85,71%	3	1	33,33%
Adjoint techniques	5	4	80,00%	17	3	17,65%
FILIERE TECHNIQUE	20	16	80,00%	24	6	25,00%

Source : données fournies par la commune de Vierzon

Les taux d'avancement de grade constatés pour 2013 et 2014 sont élevés avec des valeurs supérieures respectivement à trois quart et un tiers.

L'impact financier est en moyenne de 35 531 €³¹ par an de 2009 à 2014, avec un montant cumulé de 2009 à 2014 s'élevant à 213 183 €.

³¹ Toutes catégories et filières confondues

D'après l'ordonnateur, la fixation des taux d'avancement de grade à 100 % n'a pas conduit à l'augmentation du nombre des avancements de grade et a été neutre au niveau financier. Ce dernier précise qu'il s'agit d'une décision politique forte motivée par la volonté de garantir le pouvoir d'achat des agents de la commune.

Tableau n° 8 : Coût de l'avancement de grade (charges patronales comprises)

Année	Montants (€)
2009	20 107,39
2010	35 011,77
2011	52 942,24
2012	45 884,73
2013	29 784,88
2014	29 452,47

Source : données fournies par la commune de Vierzon

4.1.2. L'avancement d'échelon

La réglementation en vigueur prévoit que l'avancement d'échelon a lieu de façon continue et qu'il est fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle de l'agent.

Les statuts particuliers des différents cadres d'emplois déterminent une durée maximale de séjour d'un agent dans un échelon et une durée minimale pour l'accès à l'échelon supérieur. Ces durées variables ont une incidence en terme financier puisqu'elles déterminent la rémunération, et éventuellement l'accès à un grade ou à un cadre d'emploi supérieur. L'article 17 de la loi n° 83-634 précitée impose de tenir compte « *des notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle* », c'est-à-dire des appréciations générales et de la notation.

Aux termes de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, [...]. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie* ».

Si ces dispositions font obligation à l'administration d'accorder au fonctionnaire territorial l'avancement d'échelon à tout le moins à l'ancienneté maximale, elles n'ouvrent la possibilité d'accorder l'avancement à la durée minimale qu'aux fonctionnaires produisant un travail de qualité. Cette valeur professionnelle s'exprime notamment par la notation.

Entre ces deux bornes posées par l'article 78 de la loi, il y a place à une modulation de la durée requise pour l'avancement, et l'organe délibérant peut légalement moduler la durée de passage d'un échelon à l'autre entre les limites prévues.

Au sein de la commune de Vierzon, l'avancement d'échelon à la durée minimum a été la règle en 2013 et 2014 : 101 agents sur 103 en ont bénéficié en 2013, et 127 agents sont concernés en 2014.

D'après la commune, le coût de l'avancement d'échelon de 2009 à 2014 s'élèverait à 427 740 €, soit environ 2 % des charges totales de personnel.

Tableau n° 9 : Coût de l'avancement d'échelon (charges patronales comprises)

Année	Montants (€)
2009	67 378,71
2010	69 336,22
2011	73 313,03
2012	73 855,09
2013	54 674,37
2014	88 913,08
	427 470,50

Source : données fournies par la commune de Vierzon

Selon l'ordonnateur, seuls les agents dont le supérieur hiérarchique a établi un rapport dénonçant des manquements ou une insatisfaction globale ont un avancement à la durée maximale. Ce choix d'un avancement au minimum est un choix politique de la collectivité.

Toutefois, au regard de l'analyse *supra*, il semble que les choix de gestion des carrières menée au sein de la commune de Vierzon ait un impact financier non négligeable sur le budget, comme permet de le constater le tableau ci-dessous qui consolide les montants relatifs à l'avancement d'échelon et de grade. De 2009 à 2014, le montant consacré par la commune de Vierzon à la gestion des carrières est de 640 654 € (moyenne annuelle de 106 777 €), soit entre 0,42 % et 0,69 % des charges de personnel en fonction des années.

Tableau n° 10 : Coût de l'avancement d'échelon et de grade pour la commune de Vierzon

Euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Coût de 2009 à 2014	Coût moyen annuel
Avancements échelons (1)	67 378,71	69 336,22	73 313,03	73 855,09	54 674,37	88 913,08	427 470,50	71 245
Avancements grade(2)	20 107,39	35 011,77	52 942,24	45 884,73	29 784,88	29 452,47	213 183,48	35 531
TOTAL (3 = 1+2)	87 486,10	104 347,99	126 255,27	119 739,82	84 459,25	118 365,55	640 653,98	106 776
Charges de personnel (4)	17 192 682	17 626 164	18 243 757	18 556 876	19 934 018	20 421 707	111 975 203,52	18 662 534
Ratio coût promotion/ charges de personnel(5=3/4)	0,51%	0,59%	0,69%	0,65%	0,42%	0,58%		

Source : commune de Vierzon et CRC

4.2. LE RÉGIME INDEMNITAIRE

4.2.1. Les primes et indemnités

Plusieurs délibérations³² du conseil municipal organisent le régime indemnitaire des agents de la commune.

L'étude des délibérations précitées permet de conclure au caractère régulier du régime indemnitaire pour les agents municipaux (les principales indemnités étant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHST), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP)), la prime de service et de rendement (PSR) et l'indemnité spécifique de service (ISS) : tous les seuils respectent la réglementation. Il n'y a pas d'anomalie liée à l'attribution des primes et indemnités notamment concernant le non-cumul de l'IAT avec l'IFTS.

Il est à noter que la délibération du 18 décembre 2013 comporte quelques erreurs de plume pour certaines primes. Ainsi, pour l'IAT (filière animation), seuls les animateurs jusqu'au 5^e échelon inclus peuvent la percevoir et non les animateurs à partir du 6^e échelon (remarque identique pour la filière sportive). La collectivité s'est d'ailleurs engagée à corriger les erreurs de plume de cette délibération du 18 décembre 2013.

Enfin, l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise les pouvoirs de l'assemblée délibérante, en matière de prime, qui « fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements ». Or, les critères permettant l'attribution des indemnités ne font pas l'objet d'un exposé particulier dans la rédaction des délibérations.

4.2.2. La prime de fonctions et de résultats (PFR) n'a pas été mise en place

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, modifié par la loi du 5 juillet 2010 *relative à la rénovation du dialogue social*, prévoit que la prime de fonctions et de résultats (PFR) est mise en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la PFR dans les services de l'Etat ; le régime indemnitaire antérieur est maintenu jusqu'à cette modification. Toutefois, les collectivités ne sont pas tenues d'instituer un régime indemnitaire, et ne sont pas tenues, à ce titre, d'instituer la PFR.

Les arrêtés ministériels instituant la PFR pour les corps de l'Etat servant de référence notamment attaché, attaché principal, et conseiller d'administration, ont été pris le 9 février 2011. Aussi, la délibération du 28 juin 2007 instituant le régime indemnitaire de ces corps n'ayant jamais été modifiée, la commune n'avait pas l'obligation d'instituer ce nouveau dispositif.

4.2.3. Les heures supplémentaires

La réglementation prévoit que pour la fonction publique territoriale, il appartient à chaque collectivité de prendre une délibération fixant la liste des emplois (cadres d'emplois et

³² Délibérations des 12 mars 1992, 7 avril 2004, 28 juin 2007, 19 juin 2008, 12 mars 1992, 7 avril 2004, 28 juin 2007, 19 juin 2008, 14 mai 2009, 31 mars 2010, 13 avril 2011, 12 octobre 2011, 28 juin 2012, 18 décembre 2013 et 30 janvier 2014.

fonctions) qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires dans les conditions fixées par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies³³. Toutefois, s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé ; il peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Il relève du pouvoir propre de l'autorité territoriale de rémunérer les heures de travail supplémentaires ou de faire récupérer le temps passé à les accomplir.

A compter du 1^{er} janvier 2002, le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, abrogeant le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950, précise en son article 6 : « *Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures.*

Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, [...], après consultation du comité technique paritaire ministériel ou du comité technique paritaire d'établissement, ... ».

Le contingent mensuel auquel il est fait référence ci-dessus comprend les heures supplémentaires de nuit, auparavant exclues de ce calcul.

Une circulaire du ministère de l'Intérieur³⁴ prévoit qu'une délibération doit prévoir la nature des fonctions pouvant nécessiter ces dépassements horaires au regard de la mise en œuvre de l'ARTT dans la collectivité.

La commune de Vierzon a précisé qu'il n'existe pas de contrôle automatisé, l'essentiel des agents accomplissant des heures supplémentaires exerçant leur activité hors des locaux de rattachement. Les heures supplémentaires sont recensées par des états décomptes déclaratifs visés par les chefs de service.

De 2009 à 2013, le nombre d'heures supplémentaires augmente de façon importante passant de 1 869 heures à 6 572 heures annuelles. Selon la commune, « *4 146,92 heures complémentaires³⁵ intègrent les 6 572 heures, ce qui représente 2 423,75 heures supplémentaires sur l'année 2013. Les heures complémentaires se justifient par le remplacement d'agents (Atsem - Agent d'animation/d'entretien/agent de cuisine maison de retraite..), par l'organisation de manifestations municipales (Triathlon/Noël à Vierzon/ les estivales du canal/salon auto et gastronomie/foire exposition...), par l'encadrement des enfants en classe de neige.* »

Selon la commune, le nombre d'heures supplémentaires des agents à temps complet ou partiel, réalisé depuis 2010 s'établit comme suit :

³³ Article 2 du décret 2002-60 du 14 janvier 2002 *relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.*

³⁴ Circulaire n° NOR LBLB0210023C du 11 octobre 2002 du ministère de l'Intérieur sur le nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale.

³⁵ Concernant un agent à temps non complet, seules les heures effectuées au-delà de 35 heures hebdomadaires seront considérées comme des heures supplémentaires et permettront à l'agent de bénéficier du régime indemnitaire des heures supplémentaires (IHTS par exemple). En dessous du seuil de 35 heures (ou durée du cycle de travail défini par la collectivité), les heures réalisées par un agent à temps non complet seront des heures complémentaires, rémunérées sur la base du taux horaire résultant d'une proratisation de son traitement et donc sans majoration (cf. question écrite de l'Assemblée nationale n° 4288 du 14/10/2002).

Tableau n° 11 : Volume et coût des heures supplémentaires à Vierzon

Année	Nbre d'heures effectuées	Coût
2010	2835,89	51 969,16 €
2011	3490,71	59 365,31 €
2012	3661,12	68 046,11 €
2013	2423,72	40 752,32 €
2014	3384,85	60 856,21 €
		280 989,11 €

Source : données de la commune de Vierzon

Au vu des fiches de payes, les dépassements du quota des 25 heures maximales sont donc marginaux.

Toutefois, il convient de noter que si les délibérations de la commune précisent bien la liste des emplois pouvant donner lieu à des heures supplémentaires, elles sont muettes sur ceux pouvant déroger au contingent maximum de 25 heures.

4.3.ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Au 31 décembre 2013, la commune de Vierzon emploie 578 agents sur des emplois permanents (titulaires et contractuels). Les titulaires représentent 81 % des emplois permanents, valeur proche du taux moyen des communes de 20 000 à 50 000 habitants (82,6 %). Les emplois permanents ont connu, sur la période, une évolution contrastée avec une stabilité du nombre d'agents titulaires et une hausse de 20 % des contractuels (majoration de 19 agents). L'ordonnateur indique que la reprise en régie directe de certains services publics (notamment l'eau, l'assainissement et la restauration scolaire) a conduit à une augmentation des effectifs municipaux.

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs titulaires et non titulaires sur des emplois permanents et non permanents

	2009	2011	2013
Agents titulaires	466	470	467
Contractuels sur emploi permanent	92	113	111
Total emplois permanents	558	583	578
collaborateur de cabinet	1	1	1
Agents non titulaires recrutés sur emplois saisonniers ou occasionnels *	152	134	92
contrats aidés	70	69	69
apprentis	8	6	6
Total emplois non permanents	231	210	168

* effectifs ayant travaillé au moins un jour au cours de l'année

Source : bilans sociaux

La commune de Vierzon connaît une relative sous-représentation des emplois de catégories A et B par rapport aux données moyennes des communes de 20 000 à 50 000 habitants (Cf. tableau ci-après) ce qui, toutes choses égales par ailleurs, minore la part de la masse salariale dans le budget communal, comparativement à la part moyenne des communes relevant de sa strate démographique.

Tableau n° 13 : Répartition des effectifs permanents par catégorie en 2013

	Catégorie A (titulaires et non titulaires)	Catégorie B (titulaires et non titulaires)	Catégorie C (titulaires et non titulaires*)
Vierzon	5,02 %	11,59 %	83,39 %
Communes de la strate de 20 000 à 50 000 habitants	6,80 %	13,40 %	78,20 %

Source : bilans sociaux fournis par la commune et 8^{ème} synthèse nationale des rapports sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales. Le total des catégories des communes de la strate est inférieur à 100 %, une fraction des non titulaires ne pouvant être réparties entre les 3 catégories A, B et C (1,6 %)

La comparaison de la répartition des effectifs permanents par filière de la commune et des communes de la strate en 2013, met en évidence une surreprésentation des filières technique et animation (respectivement 50 % et 14 % contre 45 % et 7 %), et une sous-représentation des filières sociale et médico-sociale (respectivement 4 % et 2 % contre 10 % et 6 %).

4.4. ANALYSE DES FRAIS DE PERSONNEL

Les charges de personnel du budget principal ont progressé en moyenne de 3,5 % par an de 2009 à 2014 (Cf. tableau annexé n° 7 de l'annexe n° 2). Si, en 2009, les dépenses de personnel par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate (597 € contre 665 €), elles sont désormais pratiquement équivalentes (744 € contre 758 €).

Alors que la rémunération du personnel titulaire a augmenté de 2,7 % en variation annuelle moyenne entre 2009 et 2014, celle du personnel non titulaire a progressé de 7,8 % par an dans le même temps.

D'après l'ordonnateur, c'est l'accroissement du périmètre d'intervention de la commune et la clôture de plusieurs budgets annexes, notamment ceux de la restauration scolaire et de l'accueil et petite enfance, qui expliqueraient la hausse des charges de personnel et de leur poids relatif.

Même si les charges de personnel par habitant sont proches de la valeur sa strate (cf. *supra*), le poids relatif de ces dépenses au sein des dépenses de fonctionnement (par habitant) est passé de 50 % à 55 % (entre 2009 et 2014), ce qui concourt à rigidifier les charges de gestion du budget communal, et alors même, ainsi qu'il a été dit précédemment, que l'effectif communal comprend moins d'agents des catégories A et B, mieux rémunérées que les agents des catégories C.

5. LES AGENTS NON TITULAIRES

5.1. ANALYSE DES FRAIS DE PERSONNEL LE TABLEAU DES EFFECTIFS ET LES CREATIONS D'EMPLOIS NON TITULAIRES

Les états du personnel annexés aux comptes administratifs mentionnent des effectifs budgétaires et des effectifs pourvus par des agents titulaires et contractuels différents d'une année à l'autre, ce qui témoigne d'un suivi précis et permanent des effectifs.

Cette évolution reflète les différentes délibérations prises en cours d'année pour modifier le tableau des effectifs. Cependant, alors que des emplois « permanents » sont créés et d'autres sont supprimés pour tenir compte des avancements, des réussites aux concours, les délibérations relatives à ces modifications du tableau des effectifs prévoient la création d'emplois non titulaires. Ainsi, la délibération 13/15 du 14 février 2013 prévoit la création d'un emploi de journaliste non titulaire au service communication en application de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

5.2. DES NON-TITULAIRES SUR DES EMPLOIS PERMANENTS DE CATEGORIE C BENEFICIANT DE CONTRATS A DUREE INDETERMINEE

L'état du personnel annexé au compte administratif 2013 précise que l'ensemble des agents non titulaires, à l'exception du collaborateur de cabinet, sont sur des emplois permanents.

Les rémunérations de ces 67,18 agents équivalent temps plein représentent un peu plus de 22 000 points d'indice dont 10 636 correspondant à des adjoints techniques de 2^e classe (34,42 ETP), et 3 895 correspondant à des adjoints d'animation de 2^e classe (12,76 ETP), les 20 ETP restants correspondant à 20 non titulaires employés à plein temps.

Le bilan social au 31 décembre 2013 confirme la présence de 111 agents non titulaires occupant un emploi permanent, dont 23 à temps complet et 88 à temps non complet ; 61 sont présents dans la collectivité depuis plus de 6 ans, 19 depuis plus de 3 ans et moins de 6 ans, et 31 depuis moins de 3 ans, 87 occupant un emploi en CDI.

L'état du personnel au 31 décembre 2012 joint au compte administratif 2012 précise que ces contrats sont à durée déterminée, comme l'ensemble des contrats de la collectivité, alors qu'au 31 décembre 2013, tous ces contrats sont à durée indéterminée.

Il convient de rappeler qu'en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, les contrats des agents non titulaires et même vacataires présents dans la collectivité depuis plus de 6 ans ont été transformés de plein droit en contrats à durée indéterminée. Cependant, la collectivité interrogée à ce sujet, a indiqué que seuls deux agents ont bénéficié de ce dispositif.

5.3. LA REPRISE PAR LA COMMUNE D'UN AGENT CHARGÉ AU SEIN DE LA SEMVIE DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE DU CONTRAT URBAIN DE COHESION SOCIALE

Le marché public qui avait confié à la société d'économie mixte SEMVIE la mise en œuvre du contrat urbain de cohésion sociale étant arrivé à échéance le 31 décembre 2010, la commune a décidé de ne pas le renouveler et de reprendre cette activité en gestion directe.

La délibération du 16 décembre 2010 a autorisé le transfert au sein de la commune de l'emploi de chef de projet du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) auparavant salarié de la SEMVIE. Ce chef de projet de contrat urbain de cohésion sociale est chargé de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

C'est en vertu de l'article 20 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 (codifié à l'article L. 1224-3 du code du travail depuis 2009) que la commune a estimé qu'elle devait reprendre le personnel de la SEMVIE en charge la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, et lui proposer un contrat de droit public à durée indéterminée. Une déclaration de création ou de vacance de poste a cependant été adressée au centre de gestion (reçue le 11 janvier 2011 à la préfecture du Cher). La commune et l'agent en question ont signé un contrat de droit public à durée indéterminée le 3 janvier 2011, qui prévoit une rémunération afférente à l'indice brute 801 qui serait équivalente à celle perçue jusqu'alors auprès de la SEMVIE.

Cependant, au regard de la législation et de la jurisprudence civile et administrative, les conditions requises pour le transfert de droit d'un agent employé par une société privée, prestataire de service, à la commune ne semblaient pas réunies.

L'article L. 1224-3 du code du travail prévoit en effet que « *lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat* ».

Toutefois, le principe selon lequel la seule perte d'un marché ne peut constituer une modification juridique de l'employeur au sens des dispositions de l'article L.122-12 alinéa 2 du code du travail a été posé dès 1985 dans un arrêt d'assemblée de la Cour de cassation (n° de pourvoi 82-40301). Par ailleurs, la Cour de cassation a établi en 1990³⁶ que le non-renouvellement d'un marché public ne constitue pas un transfert d'entreprise. Cela a pu être rappelé par la réponse à une question parlementaire³⁷ publiée au JO du 27/04/2006 établissant qu'une entreprise prestataire de service qui se voit attribuer un marché retiré à un autre prestataire n'est pas tenue de poursuivre les contrats de travail des salariés employés par son prédécesseur³⁸.

De même, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans un arrêt de la troisième chambre du 20 janvier 2011 (CLECE SA c/ María Socorro Martín Valor et Ayuntamiento de Cobisa) qu'une collectivité qui résilie un contrat avec son prestataire pour exercer elle-même l'activité n'est pas obligée de réembaucher le personnel de ce dernier.

En outre plus récemment, la Cour administrative d'appel de Douai a jugé (21/02/2013 - N° 11DA00939) qu'une personne publique reprenant une activité confiée par marché public à une société privée dans le cadre d'un service public administratif n'est tenue de reprendre le personnel attaché à cette activité qu'à la condition que cette activité soit exercée dans le cadre d'une entité économique autonome qui est selon la jurisprudence « un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels permettant l'exercice d'une activité économique qui poursuit un objectif propre », étant rappelé que « la seule poursuite de la même activité ne peut suffire à caractériser le transfert d'une entité économique autonome, en l'absence de reprise d'éléments d'exploitation corporels ou incorporels » (Cass. soc. 27 février 2013, n° de pourvoi : 12-12305 12-12306 12-12307 12-12308 12-12309 12-12310 12-12311 12-2312 12-12313 12-12314 12-12315 12-13304).

L'activité économique doit constituer un ensemble organisé de personnes et d'éléments corporels ou incorporels permettant l'exercice d'une activité économique. Un ensemble organisé de personnes peut être défini comme une organisation spécifique avec du personnel spécialement affecté (reflétée, notamment, par les qualifications et formation spécifiques inhérentes à l'activité) qui permet de concevoir l'entité. L'absence d'un personnel propre affecté à l'activité peut permettre d'écarter l'existence d'une entité économique (Cass. soc. 18 juillet 2000, n° 99-13976).

Concernant les éléments corporels et incorporels, plus généralement les moyens d'exploitation, ceux-ci doivent être propres et nécessaires à l'ensemble. Selon le type d'activité, ces moyens d'exploitation sont différents, ce seront des éléments corporels (immeubles, équipements, matériel, machine, stock, etc.) et/ou incorporels (marque, bail commercial, clientèle, etc.). Selon la jurisprudence précitée, « ne peut caractériser le transfert d'éléments d'actifs corporels ou incorporels, le simple constat de la mise en œuvre de connaissances techniques ou d'un savoir-faire qualifié ».

Dès lors qu'une entité économique est caractérisée par des éléments incorporels, elle peut être transférée sans obligation de reprise des éléments corporels par le nouvel exploitant.

S'agissant de l'objectif propre poursuivi, l'entité doit poursuivre une finalité économique propre en ce sens, qu'elle constitue une activité distincte ou détachable, autonome. S'il ne s'agit pas de l'ensemble de l'entreprise, le transfert devra concerner une branche autonome qui poursuit un objet défini et constitue en elle-même une entreprise. Cela se déduit de l'existence de l'ensemble organisé précédemment évoqué, en particulier d'un personnel

³⁶ Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 16 mars 1990, n° de pourvoi 89-45.730

³⁷ Réponse à la question parlementaire n°19640 de Mme Boyer

³⁸ Toutefois, les contrats de travail du personnel affecté à un marché public peuvent être transférés au nouveau titulaire si l'ancien et le nouveau titulaire du marché sont liés par un accord de branche prévoyant une telle reprise ou si le marché correspond à la définition d'une entité économique.

propre, spécialement et exclusivement affecté à l'activité (ce qui exclut la polyvalence du personnel affecté).

Or, en l'espèce, la SEMVIE disposait bien d'un agent qualifié dédié à cette tâche, mais il n'est pas certain que des éléments corporels et incorporels aient été transférés à l'occasion de la reprise de l'activité MOUS. Aussi, la reprise de l'agent chargé du MOUS ne relèverait pas des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail, la commune n'ayant pas l'obligation de le reprendre.

5.4. UN AGENT DISPOSANT D'UN CONTRAT DE DROIT PUBLIC A DUREE INDETERMINEE DEPUIS 1983

Un agent, recruté le 21 juin 1983 en qualité de secrétaire par contrat administratif avec l'indice majoré 319 correspondant au 7^e échelon du grade de rédacteur, conservait au 31 décembre 2013 un contrat à durée indéterminée.

La commune a déclaré que cet agent n'a jamais manifesté l'intention de passer des concours administratifs malgré les sollicitations de la collectivité. Cependant, celui-ci a bénéficié d'un déroulement de carrière : cinq avenants ont en effet permis une progression de sa rémunération qui correspond désormais à l'indice majoré 420 (10^e échelon de l'échelle de rédacteur).

5.5. LE RESPONSABLE DU SERVICE ACHATS / ASSEMBLEES

Le 28 août 2013, un agent non titulaire a été recruté pour occuper, à partir du 1^{er} octobre 2013, le poste de responsable du service « Achats Publics/ Assemblées », en vertu de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. Sa rémunération était calculée par référence à l'indice brut 542 (indice majoré : 461 - 6^e échelon du grade d'attaché territorial).

Le 5 juin 2014, un avenant au contrat a permis une augmentation substantielle de sa rémunération puisque son traitement indiciaire fait désormais référence à l'indice brut 703 (indice majoré 584 - 10^e échelon), sans qu'il soit établi que ses responsabilités aient été accrues. En effet une réponse ministérielle (QE n°20766 publiée au JO du 16/04/1992) précise que « *si les agents non titulaires ne sauraient avoir un véritable déroulement de carrière [...] leur niveau de rémunération peut toutefois être modifié [...] dans la mesure où la décision répond aux besoins du service et apparaît comme la contrepartie d'un accroissement des tâches, de la mise en œuvre de nouvelles techniques nécessitant une qualification accrue ou de l'acquisition d'une expérience professionnelle* ». Par conséquent, la réévaluation de la rémunération des agents non titulaires doit répondre à l'intérêt du service et être la contrepartie de contraintes supplémentaires dans l'exercice des fonctions ou de l'acquisition d'une expérience professionnelle. Elle fait l'objet d'un avenant au contrat ou d'un arrêté.

L'agent a ainsi bénéficié, neuf mois après son embauche, d'une hausse de 27 % de son traitement indiciaire, soit un gain annuel de 6 834 €. Si cette augmentation de salaire a permis à la collectivité de rémunérer l'intéressé au niveau de sa rémunération antérieure, il n'apparaît pas que cette hausse correspondrait à la contrepartie de nouvelles tâches ou de responsabilités supplémentaires.

Par ailleurs, cet agent recruté en août 2013, pour faire face « à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire » est toujours en poste puisqu'il figure sur l'organigramme précité (mis à jour au 26 mars 2015). La commune et cet agent ont confirmé que ce fondement juridique du recrutement était erroné et qu'à ce titre, le nouveau

contrat prenant effet au 1^{er} octobre 2015 a rectifié cette erreur matérielle, visant désormais l'article 3-3 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (besoin permanent de la collectivité).

5.6. LE CHARGE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Cet agent contractuel a été recruté en vertu de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui permet de recruter un agent contractuel *« pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi »*.

Par délibération du 28 juin 2012 transmise au contrôle de légalité le 3 juillet 2012, la commune a décidé la création d'un emploi de chargé de mission au service développement durable, en application de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et notamment de son alinéa 3, 2° qui autorise le recrutement de personnel non titulaire de catégorie A lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient.

Selon les termes de la délibération, *« ce chargé de mission devra sous l'autorité du directeur des services techniques, diriger, coordonner, animer le service développement durable. Il assurera le pilotage et la mise en œuvre des programmes opérationnels dans les domaines de compétence de la direction des services. Il sera chargé de développer la prise en compte du développement durable dans toutes les politiques et les services de la ville »*.

Outre la nature des fonctions, le niveau de recrutement et le motif du recrutement, le conseil municipal a également défini le niveau de rémunération. Toutefois, la délibération n'a pas fait état des motifs qui ont conduit la collectivité à recourir aux dispositions précitées de la loi.

Selon la jurisprudence, la collectivité doit exposer sa motivation précise et concrète du recrutement par la nature des fonctions ou les besoins du service, ces critères étant alternatifs. Ainsi, la nature des fonctions suppose qu'elles nécessitent des compétences techniques hautement spécialisées. Les besoins du service supposent, pour leur part, l'impossibilité d'attendre un recrutement par la voie normale pour faire face correctement aux besoins du service, ou l'impossibilité de répondre aux besoins, faute de candidat ou faute de liste d'aptitude. Pour justifier du recours à un contractuel sur ce motif, il faut justifier du caractère déterminant des compétences et de l'expérience attendues pour exercer les missions confiées, démontrer l'impossibilité de répondre aux besoins du service de façon équivalente de façon équivalente par le recrutement d'un fonctionnaire.

Le centre de gestion du Cher a transmis une attestation de déclaration ou de vacance de poste reçue le 9 juillet 2012 à la préfecture du Cher pour un ingénieur dans un service libellé *« chargé de mission développement durable »*.

Le contrat signé par les parties le 6 juillet 2012 et notifié à l'intéressée le 13 août, prévoyait un début de contrat le 12 août.

Le délai entre la publication de la vacance d'emploi et le recrutement de l'agent non titulaire est très court, le contrat ayant été signé avant la transmission de l'attestation à la préfecture. Il ne s'est écoulé que quatre jours entre la date à laquelle la délibération créant le poste est devenue exécutoire et la signature du contrat. Or, la jurisprudence a jugé trop bref un délai de vingt jours entre la publication de la vacance d'emploi et le recrutement, mais raisonnable un délai de 2 mois.

En outre, le contrat n'indique pas les droits et obligations de l'agent.

D'après l'organigramme du 20 mars 2015 relatif au service développement durable, l'agent en question, sous l'autorité du directeur des services techniques, dirige un service de plus de 40 agents composés de 3 pôles :

- expertises/entretien des dépendances vertes (entretien des accotements routiers) ;
- espaces verts (production de végétaux) ;
- entretien (des espaces verts).

Aussi, les missions confiées ne correspondent pas à celles d'un chargé de mission qui n'a pas vocation à encadrer le service « espace vert » de la commune. La dénomination de « chargé de mission » qui figure tant dans la délibération précitée que dans le document transmis au centre de gestion ne semble pas adaptée au poste.

L'examen de la formation suivie par l'agent est conforme à celle attendue d'un poste « chargé de mission développement durable » puisqu'il possède un master à finalité professionnelle « mention géographe, environnement et logistique des échanges - spécialité : aménagement, urbanisme, développement et prospective, dans le domaine Humanités », ainsi qu'un diplôme d'université de spécialisation en génie de l'environnement de l'école polytechnique de l'université d'Orléans.

En revanche, le *curriculum vitae* de l'intéressée ne révèle pas que l'agent disposerait de compétences techniques, d'expériences professionnelles liées à la gestion des espaces verts et à l'encadrement de personnel. Les postes occupés auparavant semblent éloignés de sa présente activité (chargé de mission environnement et développement durable au sein d'un conseil régional et chef de projets « mobilité et développement durable » dans un bureau d'études).

Le « guide des métiers territoriaux » présente les métiers recensés au sein de la fonction publique territoriale. Une fiche décrit un métier proche de celui créé par la commune dénommé « directeur des espaces verts » ou « responsable gestion des paysages » et qui « coordonne les activités techniques, administratives, financières, humaines des subdivisions et ateliers espaces verts et met en place une politique paysagère prospective pour offrir au public un patrimoine vert et paysager de qualité ». Son intitulé et sa description sont moins ambigus que ceux du poste de chargé de mission « développement durable ».

6. TEMPS DE TRAVAIL ET CONGÉS

Les collectivités ayant mis en place un régime relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (A.R.T.T) antérieurement au 6 janvier 2001, date d'effet de la loi 2001-2 du 3 janvier 2001, pouvaient maintenir ledit régime à condition qu'il ne comporte pas de dispositions contraires aux garanties minimales accordées aux agents de l'Etat. Ce maintien nécessitait une décision expresse de l'organe délibérant, prise après avis du comité technique paritaire local pour les collectivités employant plus de 50 agents ou du comité technique paritaire constitué auprès du centre de gestion pour celles comptant moins de 50 agents.

La collectivité a fait à plusieurs reprises le choix politique de ne pas remettre en cause les avantages acquis dont bénéficient les agents municipaux. Par délibération du 31 mars 1998, la commune avait, par anticipation, décidé de réduire la durée hebdomadaire de ses agents à 35 heures hebdomadaires. Par délibération du 20 décembre 2001, la commune a souhaité valider le régime antérieurement mis en place de 35 heures correspondant à 1 547 heures, soit une différence de 53 heures par rapport au régime légal en vigueur en 2001 (1 600 heures).

Par ailleurs, les agents bénéficient de 27 jours de congés, de 2 jours hors périodes et d'un jour de congé d'ancienneté par tranche de 4 ans dans la limite de 5 jours. Ce régime de jours de congés supplémentaires pratiqué par la collectivité depuis années est cependant maintenu en l'absence de toute délibération l'instaurant.

Ces avantages constitués avant la loi du 3 janvier 2001 sont réguliers. Toutefois, ils représentent un coût financier non négligeable pour la collectivité et obèrent le temps de travail disponible.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1 :	Procédure.....	45
Annexe n° 2 :	Tableaux d'analyse financière.....	46

ANNEXE N° 1 : PROCÉDURE

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

Objet	Date(s)	Destinataire(s)	Date(s) de réception de la(des) réponse(s) éventuelle(s)
Envoi lettre d'ouverture de contrôle	9 juillet 2014	M. Nicolas Sansu (maire depuis le 16 mars 2008) M. Jean Rousseau (maire jusqu'au 16 mars 2008)	
Entretien préalable de fin de contrôle sur place	8 juillet 2015	M. Nicolas Sansu	
Délibéré de la chambre	16 juillet 2015		
Notification du rapport d'observations provisoires (ROP)	11 février 2016	M. Nicolas Sansu	31 mars 2016 18 août 2016
Envoi lettre indiquant qu'aucune observation n'a été formulée sur sa période de gestion	11 février 2016	M. Jean Rousseau	
Envoi d'extraits du ROP	11 février 2016	Mme Dehbia Sarah Fessi Mme Aurélie Collin Charpentier Mme Claude Deshayes Mme Aurélie Plumejeaud	Sans réponse 4 avril 2016 Sans réponse Sans réponse
Délibéré de la chambre	23 novembre 2016		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	1 ^{er} décembre 2016	M. Nicolas Sansu	27 décembre 2016

ANNEXE N° 2 : TABLEAU D'ANALYSE FINANCIERE

Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 488 820	13 647 921	14 002 599	14 287 948	14 072 267	14 112 015	0,9%
+ Ressources d'exploitation	1 899 593	1 989 693	2 006 892	2 158 109	3 114 905	3 118 871	10,4%
= Produits "flexibles" (a)	15 388 414	15 637 615	16 009 491	16 446 057	17 187 172	17 230 886	2,3%
Ressources institutionnelles (dotaions et participations)	10 985 091	10 221 368	9 796 703	9 517 580	10 118 395	10 068 256	0,0%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	8 047 501	8 047 501	8 932 366	8 932 366	8 631 734	8 699 064	1,6%
= Produits "rigides" (b)	18 132 592	18 268 869	17 819 069	17 549 946	18 750 129	18 767 331	0,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	385 419	279 484	218 522	248 383	275 872	52 693	-32,8%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	33 906 425	34 185 968	34 047 182	34 244 387	36 214 172	36 050 910	1,2%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 2 : Les ressources fiscales de la commune

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	11 659 520	11 726 853	12 061 019	12 360 546	12 155 071	12 202 238	0,9%
+ Taxes sur activités de service et domaine	98 448	89 047	101 780	119 950	116 212	139 529	7,2%
+ Taxes sur activités industrielles	477 736	467 554	494 921	508 122	525 574	513 877	1,5%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	891 613	870 845	974 207	915 928	917 481	887 775	-0,1%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	361 502	493 612	471 572	383 392	358 010	368 495	0,4%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 488 820	13 647 921	14 002 599	14 287 948	14 072 267	14 112 015	0,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n°3 : Évolution des bases nettes imposées

Bases nettes imposées au profit de la commune	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe d'habitation	25 031 000	25 097 000	25 614 000	26 481 000	26 939 000
+ Foncier bâti	25 876 000	26 453 000	27 422 000	28 006 000	28 576 000
+ Foncier non bâti	215 000	218 000	220 000	235 000	238 000
= Bases nettes totales imposées en €	51 122 000	51 768 000	53 256 000	54 722 000	55 753 000
Bases nettes totales imposées par hab. en €	1 775	1 824	1 889	1 975	2 015
Moy. nationale de la strate par hab. en €	2 304	2 389	2 494	2 563	2 659

Source : comptes individuels des collectivités locales - www.collectivites-locales.gouv.fr

Tableau n°4 : Évolution des taux de fiscalité de la commune

Taux des taxes en %	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de la taxe d'habitation	21,15%	21,15%	21,15%	21,15%	20,41%
Moy nationale de la strate	17,97%	18,03%	17,95%	17,98%	18,00%
Taux de la taxe sur le foncier bâti	23,58%	23,58%	23,58%	23,58%	22,77%
Moy nationale de la strate	23,62%	23,95%	23,51%	23,66%	23,37%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	50,78%	50,78%	50,78%	50,78%	41,56%
Moy nationale de la strate	56,79%	58,00%	59,08%	59,04%	58,48%

Source : comptes individuels des collectivités locales - www.collectivite-locales.gouv.fr

Tableau n°5 : Ventilation des ressources institutionnelles de la commune

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	7 641 705	7 551 389	7 490 577	7 525 521	7 579 534	7 334 019	-0,8%
Dont dotation forfaitaire	6 487 775	6 383 085	6 280 752	6 206 260	6 175 394	5 680 061	-1,9%
Dont dotation d'aménagement	1 153 930	1 168 304	1 209 825	1 319 261	1 404 140	1 453 958	4,7%
Autres dotations	1 389	1 406	1 466	2 817	0	0	-100,0%
Dont dotation générale de décentralisation	1 389	1 406	1 466	2 817	0	0	-100,0%
Participations	1 038 503	1 251 569	924 750	703 928	1 338 172	1 589 413	8,9%
Autres attributions et participations	1 493 484	1 417 004	1 369 910	1 285 314	1 200 688	1 144 834	-4,0%
Dont péréquation	1 387 817	1 401 250	1 353 701	1 278 980	1 189 721	1 131 945	-4,0%
Dont autres	15 667	15 754	16 209	6 334	10 967	12 889	-3,8%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 685 091	10 221 368	9 786 703	9 517 580	10 118 395	10 068 266	0,0%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°6 : Charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 291 402	5 748 479	5 123 473	5 357 278	6 039 002	5 518 874	-2,6%
+ Charges de personnel	17 192 582	17 626 154	18 243 757	18 556 876	19 934 018	20 421 707	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	4 482 425	6 062 414	6 148 525	6 051 044	5 398 215	5 266 645	3,3%
+ Autres charges de gestion	3 491 759	2 182 980	2 105 440	2 185 157	2 186 380	2 180 404	-9,0%
= Charges de gestion (B)	31 458 269	31 620 037	31 621 195	32 150 365	33 567 614	33 387 632	1,2%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°7 : Évolution des dépenses de personnel par habitant

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vierzon	dépense de personnel	597	621	647	670	720	744
Vierzon	charge de fonctionnement	1197	1233	1253	1255	1322	1357
Communes de la strate	dépense de personnel	665	684	696	706	733	758
Communes de la strate	charge de fonctionnement	1216	1250	1290	1307	1350	1371
Vierzon	dépense de personnel /charge de fonctionnement	50%	50%	52%	53%	54%	55%
Communes de la strate	dépense de personnel /charge de fonctionnement	55%	55%	54%	54%	54%	55%

Source : comptes individuels des collectivités (www.collectivites-locales.gouv.fr)

Tableau n°8 : La structure de coût des charges de gestion courante

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	6 291 402	5 748 479	5 123 473	5 357 278	6 039 002	5 521 371
+ Charges de personnel	17 192 682	17 626 164	18 243 757	18 556 876	19 934 018	20 421 707
+ Subventions de fonctionnement	4 482 426	6 062 414	6 148 526	6 051 044	5 398 215	5 256 646
+ Autres charges de gestion	3 491 759	2 182 980	2 105 440	2 185 167	2 196 380	2 180 404
+ Charges d'intérêt et pertes de change	902 737	811 389	801 153	754 198	752 240	685 018
= Charges courantes	32 361 006	32 431 426	32 422 348	32 904 564	34 319 853	34 075 147
Charges de personnel / charges courantes	53,1%	54,3%	56,3%	56,4%	58,1%	59,9%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,8%	2,5%	2,5%	2,3%	2,2%	2,0%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°9 : Évolution de l'EBF

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion	33 906 425	34 185 968	34 047 182	34 244 387	36 214 172	36 050 910	1,2%
= Charges de gestion	31 458 269	31 620 037	31 621 195	32 150 365	33 567 614	33 387 632	1,2%
Excédent brut de	2 448 155	2 565 931	2 425 987	2 094 022	2 646 558	2 663 277	1,7%
en % des produits	7,2%	7,5%	7,1%	6,1%	7,3%	7,4%	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°10 : La CAF brute

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	2 448 155	2 585 831	2 425 857	2 094 021	2 646 558	2 663 277	17%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,2%	7,5%	7,1%	6,1%	7,3%	7,4%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-902 006	-754 655	-800 586	-753 583	-751 701	-683 406	-5,4%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics	31 831	31 831	31 831	23 346	20 000	0	-100,0%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de)	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	329 430	176 277	-1 525	-3 081	498 263	-1 347 594	N.C.
= CAF brute	1 843 748	1 955 723	1 592 044	1 314 012	2 373 120	632 277	-19,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,4%	5,7%	4,7%	3,8%	6,6%	1,8%	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°11 : Financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	1 843 748	1 955 723	1 592 044	1 314 012	2 373 120	632 277	9 710 924
- Annuité en capital de la dette	2 522 137	2 329 871	5 668 764	2 520 274	2 732 236	2 569 896	18 443 278
= CAF nette ou disponible (C)	-778 389	-374 148	-4 076 720	-1 206 263	-359 116	-1 937 618	-8 732 354
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	280 867	53 508	270 511	133 836	112 085	70 259	921 066
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 779 114	987 898	1 076 474	1 205 602	900 546	747 962	6 697 596
+ Subventions d'investissement reçues	2 456 584	3 120 854	2 603 974	2 847 895	2 171 672	1 570 329	14 770 408
+ Produits de cession	329 018	754 954	613 577	449 958	360 181	166 584	2 673 402
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
- Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 845 583	4 916 324	4 563 737	4 637 291	3 544 403	2 555 133	25 062 471
= Financement propre disponible (C+D)	4 067 194	4 542 175	487 016	3 431 029	3 185 288	617 415	16 330 117

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°12 : Évolution des dépenses d'équipement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'équipement (€)	8 079 000	8 414 000	8 132 000	7 889 000	6 783 000	4 104 326

source : comptes individuels des collectivités pour 2009 à 2013, projet compte administratif pour 2014

Tableau n°13 : Principaux investissements de la commune

	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul
Stade Brouhot	1 301 575	1 844 204	323 091			3 468 870
restructuration de l'extension de l'ESAT de l'aujonnière	290 178					290 178
piscine (rénovation)	107 813	17 757	12 054	120 415	75 040	333 079
travaux rénovation école	417 776	243 554	188 929	163 569	170 812	1 184 640
construction nouveau conservatoire			31 139	686 665	677 595	1 395 399
renouvellement matériel et matériel service technique	341 666	492 607	327 921	274 272	107 228	1 543 694
principaux travaux de voirie	1 077 840	1 027 058	948 347	623 574	636 993	4 313 812
eaux pluviales (principaux travaux)	122 783	175 738	382 005	67 905	213 562	961 993
cimetière bourgneuf	128 529	40 068	308 278	174 769	25 694	677 338
travaux batiments divers (principaux)	918 336	864 935	1 047 666	1 207 160	585 174	4 623 271
logements sociaux OPHLM	35 134	18 768	116 433	157 794	111 385	439 514
PRU aménagement	579 524	458 405	468 191	953 179	693 193	3 152 492
réhabilitation centre ville	50 684	30 717	216 600	1 000 000	1 000 000	2 298 001
opération urbanisme F12	274 658	89 260	230 367	75 789	48 352	718 426
aménagement urbain centre ville mise en œuvre PLDU	31 631	211 747	108 177			351 555
réserves foncières	60 177	27 969	243 316	295 110	214 734	841 306
acquisition bâtiment tribunal		440 440				440 440
acquisition bâtiment célestin Gérard	172 260					172 260
aménagement place Péri		586 331	1 063 407	231 085	3 815	1 884 638
	5 910 564	6 569 558	6 015 921	6 031 286	4 563 577	

Source : données de la commune de Vierzon

Tableau n°14 : Évolution du besoin de financement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
- Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 831 823	-3 503 907	-6 579 350	-3 845 031	-3 186 180	-3 630 516	-23 576 807
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 044 834	3 120 763	6 522 792	3 378 335	4 029 373	0	19 096 097
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-786 989	-383 145	-56 558	-466 696	843 193	-3 630 516	-4 480 710

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n°15 : Recettes d'emprunt par habitant

	2009	2010	2011	2012	2013
Vierzon	71	110	231	122	146
Communes de la strate	109	98	106	117	108

Source : comptes individuels des collectivités locales (www.collectivites-locales.gouv.fr)

Tableau n°16 : Évolution du fonds de roulement

2.2 - Le fonds de roulement							
au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	114 498 273	116 744 432	118 657 971	120 270 166	121 971 801	123 693 302	1,6%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Différences sur réalisations	-1 604 421	-1 656 667	-1 949 543	-1 932 731	-2 198 999	-2 235 279	6,9%
+/- Résultat (fonctionnement)	531 774	416 651	193 697	421 730	897 531	642 785	3,9%
+ Subventions	21 545 612	24 653 356	27 241 644	30 015 410	32 850 047	34 390 995	9,8%
dont subventions transférables	42 508	58 079	139 558	76 397	59 541	72 438	11,2%
dont subventions non transférables	21 503 103	24 595 277	27 102 086	29 940 013	32 790 505	34 318 557	9,8%
+ Provisions pour risques et charges	106 429	202 999	199 149	138 183	1 767 771	378 258	28,9%
dont provisions pour R&C sur emprunts	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	135 077 666	140 360 772	144 342 917	148 913 758	155 288 150	156 870 060	3,0%
+ Dettes financières (hors obligations)	23 989 449	24 779 792	25 633 567	26 491 773	28 017 099	28 320 070	3,4%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources stables (E)	159 067 114	165 140 564	169 976 485	175 405 531	183 305 249	185 190 130	3,1%
au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	99 482 457	103 536 084	102 449 133	107 537 957	112 008 581	111 937 991	2,4%
dont subventions d'équipement versées	1 570 091	1 211 451	1 115 153	2 497 550	3 438 636	3 555 655	17,8%
dont autres immobilisations incorporelles	2 287 265	2 532 254	2 064 158	2 099 320	2 099 082	2 089 586	-1,8%
dont immobilisations corporelles	92 324 295	96 811 090	96 573 431	100 498 360	104 233 832	104 019 316	2,4%
dont immobilisations financières	3 300 786	2 981 288	2 696 391	2 442 727	2 237 031	2 273 433	-7,2%
+ Immobilisations en cours	57 437 733	59 121 290	65 111 841	65 230 052	67 185 985	69 896 015	4,0%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	2 172 026	2 745 144	2 745 144	3 562 181	2 822 321	2 822 987	5,4%
+ immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	149 470	153 070	146 272	109	109	109	-76,4%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	66 725	122 941	118 616	114 292	109 968	105 644	9,6%
= Emplois immobilisés (F)	159 308 410	165 678 529	170 571 007	176 444 590	182 126 963	184 762 745	3,0%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-241 296	-537 964	-594 522	-1 039 059	-1 178 285	-427 385	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	-2,7	-6,1	-6,7	-11,5	12,5	4,6	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Réponse de M. Nicolas Sansu

Maire de Vierzon

**Le maire de Vierzon
député du Cher**



Dossier suivi par
Cabinet du maire

☎ 02 48 52 65 38

Réf. AA/NS/

Monsieur Francis Bernard

Président de section à la Chambre régionale
des Comptes Centre-Val de Loire

15 Rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex

Vierzon • le 26 décembre 2016

Objet : observations

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 1^{er} décembre 2016 m'informant des observations définitives arrêtées par la Chambre Régionale des Comptes dans sa séance du 23 Novembre 2016.

Je veux d'abord vous remercier de l'esprit dans lequel vos services ont procédé à l'examen des comptes de notre commune et de l'intérêt que vous même, la Chambre et vos collaborateurs avez accordé aux réponses et compléments d'informations que nous nous sommes efforcés de vous apporter.

Ainsi que vous m'y invitez, je souhaite ajouter quelques précisions en revenant d'abord sur le contexte dans lequel cet examen des comptes a été réalisé. Les collectivités territoriales sont soumises année après année aux désengagements de l'État, tant par la réduction des dotations que par des charges nouvelles qui s'additionnent, alors que les besoins sociaux s'accroissent de par la démographie et la sociologie de notre ville.

Vous notez à cet égard que « les bases fiscales de la Commune sont inférieures de 24 % à celles des communes relevant de notre strate, tandis que les taux sont supérieurs à la moyenne des taux de la strate » et vous avez pu constater, par ailleurs que nos charges et produits de fonctionnement évoluent de façon quasi identiques entre 2009 et 2014.

.../...



Si «nos charges de fonctionnement sont comparables à celles des communes de 20000 à 50000 habitants», il convient de souligner la particularité de Vierzon née en 1937 de l'union de quatre communes ce qui en fait une ville au territoire très étendu alors que nos produits de fonctionnement sont « inférieurs de 8% à la moyenne de la strate ».

Il n'est indiqué nulle part cette réalité géographique dans le rapport, alors même qu'avec 7800 hectares, 220 kilomètres de voirie, 5000 points lumineux, autant de kilomètres de réseaux, l'héritage de bâtiments publics de 4 communes... la ville de Vierzon a des charges tout à fait spécifiques.

Les charges de fonctionnement proviennent essentiellement de cette réalité historique et non de dépenses excessives.

Sur l'évolution de nos charges de personnel, nous prenons des mesures drastiques qui consistent à ne pas remplacer les départs en retraite, mais étant donné que nos budgets diminuent en volume, le poids de la masse salariale a tendance à augmenter.

Dans le même temps, le périmètre du service public s'est agrandi avec le transfert de la crèche municipale du CCAS vers les services de la ville de Vierzon, la reprise en régie municipale de la cuisine centrale et de l'éclairage public. Au total, cela représente une trentaine d'agents qui sont entrés dans le giron de la collectivité ville de Vierzon avec des gains supplémentaires sur le chapitre subventions (baisse de l'apport au Centre Communal d'Action Sociale, suppressions des budgets annexes restauration et éclairage public).

Le nombre total d'équivalent temps plein, intégrant les titulaires et les contractuels, n'a pas progressé malgré l'intégration de ces services. Ce qui montre l'effort de rigueur effectué en ce domaine.

Ajoutons à cette réalité, un certain nombre de décisions récentes qui impactent le budget du personnel, décisions justes socialement mais qui compliquent notre équilibre budgétaire. Ainsi, nous ne pouvons que nous réjouir de l'augmentation du point d'indice (gelé de 2010 à 2015) ou de la meilleure prise en compte des agents de catégorie C, mais cela vient fragiliser un équilibre budgétaire précaire.

Concernant les trois postes de contractuels que vous pointez, à mon sens, à tort, je tiens à rétablir un certain nombre de faits.

Pour la personne issue de la SEMVIE et chargée du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, pourquoi ne pas souligner que le poste était déjà financé par les partenaires du CUCS (ville et État) et que la SEMVIE prenait en plus une rémunération en tant que prestataire ? Quand la décision conjointe a été prise entre la ville et l'État de réintégrer la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale du CUCS en régie directe, il est apparu à tous (ville et État) que la décence (et même le code du travail) exigeait que la personne concernée conserve sa rémunération et les prestations y afférents.

Concernant le poste de responsable service achats/assemblée, il serait précieux de ne pas observer que la rémunération de la personne recrutée correspond exactement à celle qu'elle percevait dans un poste antérieur au sein d'une autre collectivité.

De plus, cet agent contractuel a pris une double responsabilité achats publics et service des assemblées, à la suite du départ de la responsable du service achat publics. Les arguments de la Chambre ne précisent pas suffisamment, à mon sens, cette réalité.

Enfin pour la personne chargée du développement durable, nous tenons à préciser que lors de son embauche la poste était bien celui d'un chargé de mission agenda 21. Le départ de l'ingénieur titulaire nous a incité à modifier le contrat de travail de l'agent contractuel concerné, agent qui n'a même pas été au bout de ce contrat.

Pour clore sur ce chapitre du personnel, il est indiqué à la fin des rapports que le personnel bénéficie de certains avantages (heures travaillées, congés, avancements...) qui s'ils ne sont pas interdits par la Loi, représentent un coût par la collectivité.

Je suis extrêmement surpris qu'une telle appréciation, qui relève uniquement de l'opportunité et non de la légalité, soit présente dans ce rapport.

Si la ville la ville de Vierzon respecte la loi en matière de temps de travail et de rémunérations, alors il me semble que la Chambre n'a pas d'observation à formuler.

Or, nous respectons la loi, et dans ce cadre, nous essayons d'offrir aux agents de la fonction publique les conditions de travail les plus dignes. Dois-je rappeler à la Chambre que le point d'indice a été gelé de 2010 à 2015 entraînant une perte de pouvoir d'achat non négligeable pour les fonctionnaires ?



Concernant le soutien aux associations, vous avez noté dans votre rapport que les subventions que nous leurs allouons ont diminué de 14 % entre 2009 et 2014. Je tiens malgré tout à préciser que sont comptabilisées sur ce chapitre les subventions d'équilibre versées à des services collectifs dans le cadre de politiques publiques assumées (CCAS, transports urbains, SDIS, théâtre) qui ne sont pas de même nature que celles octroyées aux associations.

Et cela mérite précision : En effet, sur les 195 euros par habitant que la Chambre pointe comme supérieur à la moyenne, 60 euros par habitant concerne le CCAS, sachant que le choix politique assumé depuis plusieurs décennies est d'assurer des services performants envers nos personnes âgées avec l'existence d'un SMAD, d'un SSIAD, d'un EHPAD, d'un accueil de jour pour malade d'Alzheimer.

De même, la contribution au SDIS est imputée sur ce chapitre subventions ! Or, elle représente plus de 40 euros par habitant et c'est une dépense obligatoire, non décidée par le Conseil Municipal.

La subvention au délégataire de transports urbains sur la période étudiée, s'est élevée, quant à elle, à 1,2 Millions d'euros, soit 43 euros par habitant.

Enfin, est intégré dans le calcul, la subvention permettant l'équilibre par le budget général du budget annexe du Théâtre Mac-Nab, qui représente 24 euros par habitant. Si le théâtre était intégré directement dans le budget principal, cela ferait mécaniquement baisser la part subvention, ce qui montre que le calcul présente pour le moins des biais qui auraient mérité d'être soulignés.

Au total, si l'on prend la réalité des subventions aux associations sportives, culturelles, ou de solidarité, c'est 28 euros par habitant, bien loin des 195 euros que montreraient une dépense excessive, ce qui n'est pas le cas.

Malgré cette situation financière plus que difficile, la volonté de la Ville est de construire le Vierzon de demain en mobilisant tous les dispositifs publics susceptibles de nous apporter un soutien financier. Vous notez d'ailleurs dans votre rapport « la commune a continué d'investir en faisant appel à l'emprunt et à ses réserves » et que « malgré cela, la dette reste légèrement inférieure à celle de la strate ».

Sur la présentation des comptes, mes services ont déjà rectifié un certain nombre de choses sur vos conseils et je leur demanderai de respecter à la lettre les instructions comptables.

Je tiens cependant à souligner qu'en matière de dette consolidée, l'examen de la période 2006/2013, fait apparaître une concordance entre comptes administratifs et comptes de gestion puisque la pratique (rectifiée depuis) consistait à imputer sur l'exercice concerné les emprunts même s'ils étaient engagés au début de l'année suivante.

Sur la question des restes à réaliser, je remarque avec satisfaction que les recettes/dépenses liées au Programme de Rénovation Urbaine et donc à l'Agence de Rénovation Urbaine pouvaient être intégrées dans les RAR même en l'absence de notification formelle étant donné qu'il s'agit d'un contrat signé entre l'ANRU et la Ville avec des montants de subventions connus par opération. Il serait incongru que l'Etat n'assume pas sa parole, vous en conviendrez.

Pour les scories comptables, issues de pratiques antérieures à la période étudiée, les services de la collectivité échangent désormais très régulièrement avec le comptable public pour y remédier, conformément aux souhaits de la Chambre.

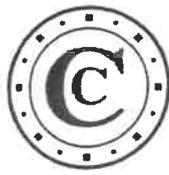
Je veux pour conclure, vous remercier de l'écoute et de l'attention que vos services ont bien voulu nous témoigner, dans le cadre de l'examen rigoureux de notre gestion et également faire part d'un regret.

Je regrette vivement que ce contrôle, commencé en septembre 2014 trouve sa conclusion plus de 27 mois plus tard, mais sans doute la Chambre est-elle également victime des difficultés de la baisse des effectifs publics.

Je vous prie de croire, monsieur le Président, à l'assurance de mes sincères salutations et de toute ma considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Nicolas Sansu".

Nicolas Sansu



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire
www.ccomptes.fr/Centre-Val-de-Loire

Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 78 96 00
www.ccomptes.fr/Centre-Val-de-Loire

