



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE BEAUGENCY (Département du Loiret)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 septembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE	8
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION RELATIVE A LA PREPARATION, L'ADOPTION ET L'EXECUTION DU BUDGET	9
2.1 L'information budgétaire communiquée à l'assemblée délibérante.....	9
2.1.1 Débat et rapport d'orientation budgétaire.....	9
2.1.2 Une gouvernance des enjeux financiers à améliorer.....	10
2.1.3 Le principe d'unité budgétaire n'a pas toujours été respecté.....	12
2.1.4 Les autres informations contenues dans les documents budgétaires	12
2.2 L'information budgétaire et financière à destination des balgentiens	13
2.2.1 La publicité de l'information relative aux orientations budgétaires	13
2.2.2 La publicité des documents budgétaires	14
2.3 L'exécution budgétaire	14
2.3.1 Les prévisions budgétaires.....	14
2.3.2 Le niveau de réalisation budgétaire	14
2.3.3 Les restes à réaliser.....	15
3 LE CONTROLE INTERNE.....	15
3.1 L'environnement de contrôle.....	15
3.1.1 La charte de déontologie.....	16
3.1.2 Les modalités d'administration.....	16
3.1.3 Les politiques de délégation des responsabilités	16
3.2 L'identification, l'analyse et le traitement des risques internes et externes	17
3.3 L'intégration des contrôles dans les processus	17
3.3.1 Le processus de recouvrement des produits locaux	17
3.3.2 Le processus d'exécution de la dépense publique	18
3.3.3 Les régies d'avances et de recettes	22
3.4 Le système d'information	22
3.5 Le pilotage du contrôle interne	24
4 LA FIABILITE DES COMPTES.....	25
4.1 Les imputations comptables.....	25
4.2 Le rattachement des charges et produits	25
4.3 Le suivi des immobilisations en cours	26
5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE.....	27
5.1 Les performances financières annuelles	27
5.1.1 Les marqueurs d'autofinancement.....	27
5.1.2 La structure des charges courantes	29
5.1.3 La structure des produits de fonctionnement.....	31
5.2 La situation bilancielle.....	35

5.2.1	Les dépenses d'équipement	35
5.2.2	Le financement de l'investissement.....	36
5.2.3	La dette	37
5.2.4	La trésorerie	38
6	L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL.....	39
6.1	Les moyens et l'organisation dédiés à la gestion des ressources humaines	39
6.2	Des fondamentaux qui pèsent sur les finances communales	40
6.2.1	Une progression peu maîtrisée de la masse salariale	40
6.2.2	Le temps de travail.....	44
6.3	Les avantages collectivement acquis et la rémunération accessoire.....	49
6.3.1	Les avantages collectivement acquis	49
6.3.2	La rémunération accessoire	50
6.3.3	Un régime indemnitaire insuffisamment contrôlé	52
6.4	Les indemnités et remboursement de frais	57
6.4.1	Les indemnités de fonction des élus	57
6.4.2	Les frais de représentation du maire et du directeur général des services	58
	ANNEXES	61

SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la commune de Beaugency à compter de l'exercice 2012 a principalement porté sur l'organisation des débats d'orientations budgétaires, le contrôle interne, la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion du personnel.

Les informations financières portées à la connaissance du conseil municipal pour préparer le débat d'orientation budgétaire (DOB) se sont étoffées au cours des années mais demeurent en retrait au regard de dispositions plus exigeantes posées par le législateur. La stratégie financière de la commune et les enjeux financiers auxquels elle se trouve confrontée n'y sont pas exposés. Ainsi, si le conseil municipal s'est régulièrement prononcé à chaque étape de mise en œuvre du projet de réhabilitation d'un site industriel, il n'a pas bénéficié, avant de l'engager, d'une vision d'ensemble de son incidence financière, tant en investissement qu'en fonctionnement. D'une manière générale, la publicité des actes budgétaires pourrait être améliorée par leur publication sur le site Internet de la commune.

La collectivité n'a pas entrepris de démarche systématique et documentée visant à identifier, analyser et gérer les risques auxquels elle se trouve confrontée, comme le montrent les défaillances de ses contrôles internes sur la liquidation des rémunérations de certains de ses agents ou sur la complétude des annexes des actes budgétaires. Conséquemment, les constats précédents de la chambre demeurent d'actualité concernant l'existence d'inexactitudes sur les imputations comptables, le rattachement des produits et les immobilisations en cours. Ces difficultés résultent aussi en partie d'un manque d'homogénéité des pratiques et des connaissances au sein du service des finances et, pour certaines opérations, d'une maîtrise des écritures comptables à parfaire.

La situation financière de la commune connaît une rupture en 2014. Ainsi, de 2012 à 2014, à défaut d'un contrôle suffisant, les équilibres liés à l'activité n'ont cessé de se dégrader tandis que la maîtrise des dépenses d'équipement et la stratégie de désendettement visaient à réduire l'encours de dette. Les charges de personnel présentent alors une progression annuelle moyenne de 4,2 % qui résulte à la fois d'une augmentation des effectifs (+ 13,12 équivalent temps plein travaillé) et d'une politique salariale insuffisamment maîtrisée. Ces évolutions se sont traduites par une mobilisation du fonds de roulement net global.

À partir de 2014, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'améliore sous l'effet conjoint de la stabilisation des charges de gestion puis de l'augmentation de la fiscalité. Malgré ces ajustements, fin 2016, l'EBF demeure inférieur à son montant de 2012 et, ramené au nombre d'habitants, l'écart avec la strate s'est significativement accru. Au cours de la période 2015-2017, la variation annuelle moyenne des charges de personnel n'est plus que de 0,8 %, mais les dépenses de personnel de la commune sont plus élevées que celles de la strate de référence. Elle doit corriger les faiblesses organisationnelles et accentuer son objectif de maîtrise de la masse salariale.

À l'issue de la période contrôlée, non seulement les finances communales peinent à retrouver les équilibres existants en 2012, mais la commune a réduit ses marges de manœuvre. La hausse de la fiscalité a servi à compenser la baisse des dotations et l'augmentation initiale des charges tandis que la réalisation du projet Agora se traduit par une reprise de l'endettement et - vraisemblablement - une hausse des charges de fonctionnement en contrepartie de la mise en place de nouveaux services à la population.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller à la mise en ligne, sur le site Internet de la commune, des informations budgétaires en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : Établir un guide de la commande publique.

Recommandation n° 3 : Renforcer les contrôles de la situation financière et du fonctionnement des régies de la collectivité et les articuler avec ceux du comptable public.

Recommandation n° 4 : Veiller au rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné, en particulier pour les produits et les charges constatés d'avance.

Recommandation n° 5 : Adopter un règlement intérieur organisant la vie et les conditions d'exécution du travail au sein de la collectivité en veillant à mettre le régime du temps de travail annuel en conformité avec les dispositions légales et réglementaires.

Recommandation n° 6 : Intégrer la prime annuelle au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 7 : Unifier l'ensemble du régime indemnitaire au sein d'une délibération cadre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire a examiné la gestion de la commune de Beaugency au cours des exercices 2012 et suivants. L'ouverture du contrôle a été notifiée au maire en fonction, Monsieur David Faucon, et à son prédécesseur sur la période contrôlée, Monsieur Claude Bourdin, par courriers respectifs du 3 février 2017 (cf. annexe 1).

Outre l'analyse de la situation financière, les investigations ont porté sur l'examen de l'information budgétaire, le dispositif de contrôle interne et la vérification de points de fiabilité des comptes. Par ailleurs, l'attention de la chambre s'est également portée sur la gestion du personnel communal.

Dans le cadre d'une enquête initiée en février 2017 par la formation inter-juridictions « Finances publiques locales », l'examen de l'exercice des compétences scolaire et périscolaire a fait l'objet d'un rapport distinct, notifié le 5 juin 2018.

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COLLECTIVITE

Située à l'ouest du département du Loiret, Beaugency s'étend sur une superficie de 16,45 km² pour une population de 7 753 balgentiens¹ qui diminue très légèrement depuis le début de la période contrôlée (variation annuelle moyenne de - 1 %). En 2016, le total des produits de fonctionnement du budget principal de la commune s'élève à 10,1 M€ et les charges nettes de personnel à 5,71 M€, soit 63,01 % du total des charges, pour un effectif de 158,27 ETPT (équivalent temps plein travaillé).

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune est membre de la communauté de communes des Terres du Val de Loire qui s'est constituée par regroupement de quatre intercommunalités². Cette nouvelle structure, présidée par le maire de Meung-sur-Loire, regroupe 25 communes pour une population totale de 47 687 habitants et s'étend sur deux départements (Loir-et-Cher et Loiret). Bien que comprenant la population la plus élevée, Beaugency ne représente qu'environ 16 % de cet ensemble et possède 13,7 % des sièges, soit autant que Beauce-la-Romaine (3 449 habitants).

Les moins de 20 ans représentent 24,9 % de la population tandis que les plus de 65 ans en représentent 22,5 % (dont 13 % pour les plus de 75 ans). Les habitants de 15 à 64 ans comptent 65,3 % d'actifs ayant un emploi, 8,4 % d'étudiants, 9,8 % de retraités, 9,6 % de chômeurs et 7 % d'autres inactifs. La médiane du revenu disponible par unité de consommation s'élève, en 2014, à 19 729 €³. La part des ménages fiscaux imposés est de 57,2 %⁴. En 2014, la part des ménages propriétaires de leur résidence principale est de 54,4 %. Le taux de résidences secondaires est de 4,6 %. La part des logements vacants s'établit à 13,1 %.

¹ Population légale au 1^{er} janvier 2016.

² Communauté de communes du canton de Beaugency, communauté de communes de la Beauce oratorienne (Loir-et-Cher), communauté de communes du Val d'Ardoux et communauté de communes du Val des Mauves.

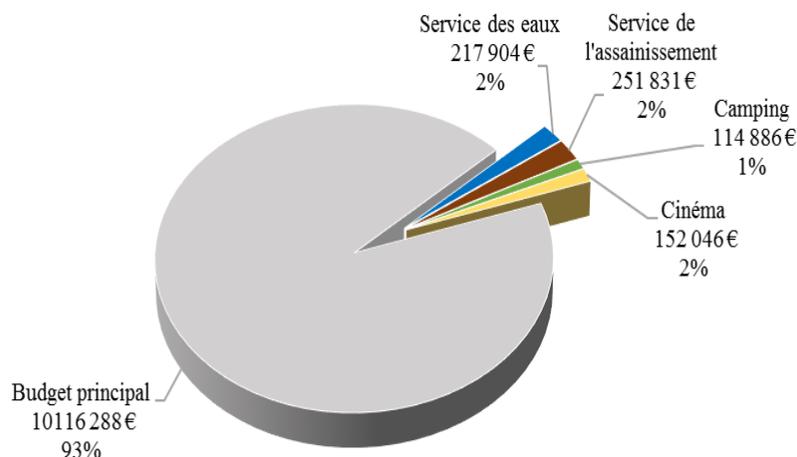
³ Elle est de 20 790 € à l'échelle du Loiret et de 20 338,4 € à celle de la Région (source INSEE).

⁴ Contre 61,9 % dans le Loiret et 58,5 % pour la Région.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION RELATIVE A LA PREPARATION, L'ADOPTION ET L'EXECUTION DU BUDGET

Le budget communal se compose du budget principal (93 % des recettes de fonctionnement en 2016) et de quatre budgets annexes correspondant aux services d'eau et d'assainissement, au camping municipal et au cinéma. Cet ensemble représente, pour l'année 2016, un volume de 10,9 M€ de recettes de fonctionnement et de 3,8 M€ de dépenses d'équipement.

Figure 1 : Structure du budget 2016 sur la base des recettes de fonctionnement



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

2.1 L'information budgétaire communiquée à l'assemblée délibérante

2.1.1 Débat et rapport d'orientation budgétaire

Dans les deux mois précédant l'examen de leur budget primitif, les communes de 3 500 habitants et plus doivent organiser un débat sur les orientations générales du budget (DOB) et sur les engagements pluriannuels envisagés. Cette disposition a évolué à deux reprises : une première fois pour ajouter au débat l'examen de l'évolution et des caractéristiques de l'endettement de la commune et une seconde fois, pour introduire la présentation d'un rapport servant de support au débat et pour formaliser ce dernier par une délibération spécifique. Le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit être transmis au préfet et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre.

Afin de pouvoir débattre utilement, les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. Si les éléments portés à leur connaissance ne comportent ni éléments d'analyse prospective ni informations sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution ou les taux de la fiscalité locale, ce débat ne peut être considéré comme s'étant tenu.

À Beaugency, le DOB a toujours été accompagné d'une note de présentation dont le contenu s'est étoffé au fil des années. Pour 2016, elle ne se limite plus au simple exposé du projet de budget mais comprend, certes succinctement, des éléments de contexte économique ainsi que des informations relatives aux emprunts souscrits, à la fiscalité communale et au montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) perçu et anticipé. Cependant, compte tenu de l'absence d'éléments d'analyse prospective ou du rappel du profil d'extinction de la dette, ces améliorations ne sont pas suffisantes pour permettre d'apprécier la situation financière de la commune et l'inscrire dans une perspective pluriannuelle.

Alors que le DOB de l'exercice 2017 n'a eu pour support qu'une note reprenant le même dispositif que les années précédentes, celui de 2018 intègre des éléments de conjoncture nationale sans toutefois en tirer les conséquences pour la commune. Le contenu de ces documents ne peut satisfaire aux exigences posées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) en ce qui concerne notamment les engagements pluriannuels et des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette. Par ailleurs, ils ne contiennent pas de vision prospective des indicateurs financiers concernant la collectivité.

2.1.2 Une gouvernance des enjeux financiers à améliorer

L'examen des débats budgétaires ne permet pas d'identifier la stratégie financière de Beaugency ni les enjeux financiers auxquels elle se trouve confrontée.

La commune ne s'est pas dotée d'objectifs explicites concernant sa situation financière, que ce soit au titre de la période 2008-2014 ou 2014-2020 même s'ils apparaissent de manière indirecte dans des documents internes comme le rapport « Beaugency organisation 2020 » ou le programme pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2015-2020. Le premier document, réalisé en 2014, dresse l'état des lieux et les perspectives des dépenses de personnel, premier poste de charges de la commune. Hors remboursement de la dette (en moyenne 0,71 M€ par an), le second prévoit une enveloppe annuelle moyenne de 2,3 M€ pour les dépenses d'équipement et des financements annuels moyens comprenant 1,5 M€ de recettes hors emprunt, 0,59 M€ d'emprunts et 0,55 M€ d'autofinancement issu de la section de fonctionnement. Ce plan prévoit que la dette s'élèverait à 926 € par habitant en 2020. Les comptes rendus du conseil municipal ne montrent pas de trace de l'approbation de ces éléments par l'assemblée délibérante, ce qui n'est d'ailleurs pas obligatoire. En revanche, il est regrettable que ces éléments n'aient pas fait l'objet de présentations ou de mises à jour lors des débats d'orientation budgétaire. En tout état de cause, l'assemblée ne pouvait méconnaître l'existence du PPI dans la mesure où il y fait référence dans de nombreuses délibérations.

Le projet de réhabilitation du site de l'Agora illustre cette situation. Il s'agit de la création d'un pôle social qui regroupe, sur un lieu unique, l'intégralité des acteurs sociaux (services publics et associations), une pépinière d'entreprises et un lieu de stockage de matériel pour la commune et certaines associations. À la suite des études de faisabilité, cette opération d'envergure est organisée en trois phases : la réhabilitation partielle de l'usine (2 800 m²), la réfection de la maison Agora et l'aménagement des abords. Principal projet conduit par la collectivité, ses enjeux financiers sont importants tant au regard du montant de l'investissement réalisé, proche de 7 M€, que des coûts futurs de fonctionnement. Néanmoins, compte tenu des seuils requis, cette opération n'est pas soumise à l'obligation de présenter à l'assemblée délibérante une étude relative à son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement.

Hormis le diagnostic énergétique et l'évaluation des charges correspondantes, les autres incidences sur la section de fonctionnement n'ont pas fait l'objet d'études. En outre, les charges issues de la création du centre social intégré au site n'ont pas été prises en compte dans les réflexions initiales. Le programme de construction n'a pas non plus été soumis à l'assemblée délibérante. Ainsi, lors de l'approbation de la délibération relative à la constitution du jury du concours de maîtrise d'œuvre, en réponse à l'un des conseillers qui s'étonnait de ne pas avoir voté l'accord sur la réhabilitation du site, le maire a indiqué « *que des crédits ont déjà été votés. Il n'y a pas de vote à proprement parler pour dire que nous allons réhabiliter. Le conseil interviendra pour attribuer les marchés publics.* »⁵. De fait, tous sujets confondus, il est constaté qu'entre le conseil municipal du 6 novembre 2014 et celui du 21 février 2018, le projet Agora aura généré l'adoption de près de 36 délibérations (cf. annexe n°2).

Parmi celles-ci, la chambre relève notamment les délibérations suivantes :

- lors de la constitution du jury du concours de maîtrise d'œuvre par délibération du 24 septembre 2015 et de celle du 3 mars 2016 attribuant le marché de maîtrise d'œuvre, l'enveloppe financière prévisionnelle affectée aux travaux de l'usine (phase I) et du bâtiment administratif (phase II) était de 3,17 M€ HT. Le marché négocié avec l'équipe de maîtrise d'œuvre était établi sur la base d'un montant provisoire de travaux de 3,298 M€ HT. Lors de la délibération du 27 octobre 2016 autorisant le maire à signer les marchés attribués, l'estimation s'élevait à 3,67 M€ HT (soit + 15,7 % ou + 0,5 M€ HT par rapport à la première estimation) ;

- lors de la présentation des avenants passés sur les marchés de travaux, leur évolution est présentée globalement (soit + 4,28 %) et non par lot ce qui ne laisse pas apparaître les trois lots affichant une augmentation de plus de 18 % par rapport à leur montant initial.

Malgré le nombre de délibérations sur ce dossier, l'assemblée ne bénéficie pas d'une vision d'ensemble du coût de l'opération. Si les DOB 2015 et 2016 mentionnent que le conseil municipal sera amené à s'engager sur une autorisation de programme pour la réhabilitation de l'Agora, les montants affichés diffèrent sensiblement, passant d'un total de 1,79 M€ TTC dans le DOB 2015 à 4,79 M€ dans le DOB 2016 comme le montre le tableau n° 1 :

Tableau 1 : Informations communiquées dans les DOB 2015 et 2016 sur l'autorisation de programme relative à la réhabilitation du site de l'Agora

	2015	2016	2017	2018	Cumul
DOB 2015	162 000 €	1 470 800 €	161 000 €	-	1 793 800 €
DOB 2016	-	1 000 000 €	3 400 000 €	390 300 €	4 790 300 €

Source : DOB 2015 et 2016

Alors que l'opération est engagée depuis 2014, la commune décide, par délibération du 31 mars 2016, de créer une autorisation de programme pour ce projet en faisant apparaître une somme de 4 890 300 € TTC de crédits de paiement prévisionnels répartis en 1 M€ TTC pour 2016, 3,5 M€ TTC pour 2017 et 390 300 € TTC pour 2018. Ce montant apparaît dimensionné pour les seuls marchés déjà attribués (environ 4,64 M€ TTC) mais ne prend pas en compte l'aménagement des abords (phase III du projet d'une valeur de 0,56 M€ TTC). Par délibération du 21 décembre 2017, l'autorisation de programme est modifiée pour « *tenir compte de l'intégration de travaux supplémentaires liés à la modification du projet initial* » ; l'autorisation de programme est alors

⁵ Cf. compte rendu du conseil municipal du 24 septembre 2015.

portée à 6,25 M€ TTC et les crédits de paiement de l'année 2017 à 4,2 M€ TTC et ceux de 2018 à 1,05 M€ TTC. Auparavant, pour satisfaire aux pièces nécessaires à l'instruction par la Région de la demande de subvention dans le cadre de l'appel à projets de bâtiments démonstrateurs en efficacité énergétique, le détail prévisionnel des dépenses et le plan de financement correspondant était approuvé par délibération du 28 septembre 2017 qui faisait apparaître un total de l'opération de 5,3 M€ HT.

Il s'avère ainsi que sur un projet, initié fin 2014, tout en ayant validé les différentes décisions et évolutions, l'assemblée délibérante ne prend connaissance de la valeur réelle de son engagement financier que fin 2017. Selon l'ordonnateur, les dépenses liées au projet Agora représentent une somme totale de 6,87 M€ TTC, évaluation qui prend en compte des montants définitifs mais aussi évaluatifs et ne représente donc pas le montant définitif de l'opération.

2.1.3 Le principe d'unité budgétaire n'a pas toujours été respecté

Au cours de la période 2010-2017, le budget primitif a toujours été adopté sans reprise anticipée des résultats de l'exercice précédent. Pour les exercices 2010 à 2012, cette reprise a été effectuée dans le cadre d'une décision modificative, la notion de budget supplémentaire n'étant apparue dans les budgets communaux qu'à compter de 2013.

Si les étapes et documents budgétaires ont été réalisés et adoptés dans les délais légaux, à plusieurs reprises, le principe de l'unité budgétaire n'a pas été respecté au stade de la présentation des documents à l'organe délibérant. De 2010 à 2012, les budgets annexes ont toujours été adoptés postérieurement à l'adoption du budget principal. En outre, s'agissant de 2011, les comptes administratifs (CA) et de gestion des budgets annexes ont été adoptés postérieurement à celui du budget principal. Enfin, il est relevé que, pour l'exercice 2014, le budget supplémentaire des budgets annexes a été adopté un mois après celui du budget principal et le vote des comptes administratifs et de gestion fixant les résultats des budgets annexes. Depuis 2015, la pratique communale respecte les dispositions légales et réglementaires.

2.1.4 Les autres informations contenues dans les documents budgétaires

Le CGCT prévoit que les documents budgétaires sont assortis d'annexes et d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. Certains des documents prévus sont parfois absents, tandis que d'autres ne respectent pas la présentation normalisée ou ne concordent pas avec les autres informations disponibles.

La chambre invite l'ordonnateur à mettre les documents budgétaires de la commune en conformité avec les dispositions et maquettes prévues par les instructions comptables.

2.1.4.1 L'absence de certains états ou annexes

Alors que la commune délègue certains équipements publics, les budgets primitifs ou les comptes administratifs ne contiennent pas la liste des délégataires.

Le compte administratif 2015 ne mentionne ni la présentation croisée par fonction ni le détail des chapitres d'opération d'équipement. Cette dernière information ne figure pas non plus au compte administratif 2016.

2.1.4.2 Des informations pour lesquelles la présentation n'est pas toujours conforme aux maquettes budgétaires

Les budgets primitifs 2013 à 2017 et les comptes administratifs 2013 à 2016 contiennent un état du personnel dont la présentation ne reprend pas celle des maquettes budgétaires de l'instruction M14. Ainsi, les emplois fonctionnels ne sont pas identifiés, les effectifs en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) n'apparaissent pas et les informations relatives à la rémunération des agents non titulaires ne sont pas mentionnées.

2.1.4.3 Des informations discordantes ou non cohérentes

La concordance entre l'état de la dette figurant au compte administratif et le solde créditeur des comptes correspondant au compte de gestion a été vérifiée pour la période 2012-2016. Pour chaque exercice, les valeurs des comptes relatifs aux dépôts et cautionnements reçus et aux dettes envers les locataires-acquéreurs ne figurent pas.

L'état de variation des immobilisations est présent dans chacun des comptes administratifs des exercices 2012 à 2016. Il est toutefois incomplet pour les deux dernières années, les tableaux détaillant les entrées et sorties d'immobilisations n'étant pas produits. En outre, il est constaté que les montants du tableau reprenant les opérations liées aux cessions correspondent bien aux valeurs du compte de gestion mais que, de 2012 à 2014, ceux figurant sur l'état des sorties des biens ne permettent pas de retrouver les mêmes valeurs.

La comparaison de l'état des entrées d'immobilisations avec la somme des débits en opérations budgétaires des comptes d'immobilisations fait également apparaître des informations non concordantes.

2.2 L'information budgétaire et financière à destination des balgentiens

Beaugency met à disposition de ses habitants, sur son site Internet, les ordres du jour et comptes rendus des conseils municipaux. Le dernier conseil en date est également accessible en vidéo. Les questions budgétaires et financières sont sommairement présentées dans un magazine municipal. Au cours du premier trimestre 2016, la municipalité a également organisé une réunion publique portant sur les finances et la fiscalité de la ville.

La loi NOTRe ayant introduit de nouvelles obligations concernant la publicité de l'information relative aux orientations budgétaires et des documents budgétaires, la chambre recommande à la commune de se conformer aux dernières évolutions techniques et juridiques.

2.2.1 La publicité de l'information relative aux orientations budgétaires

Le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit être mis à disposition du public à l'hôtel de ville dans les quinze jours suivant la tenue du débat sur les orientations budgétaires et doit faire l'objet d'une publication sur le site Internet de la collectivité lorsque celle-ci en possède un.

Alors que le débat sur les orientations budgétaires de l'année 2018 s'est tenu le 30 novembre 2017, ce document n'était pas disponible sur le site Internet de la commune au cours

du mois suivant la tenue du débat. Seules les informations supports à la délibération du DOB apparaissaient dans la publication du compte-rendu du conseil municipal.

2.2.2 La publicité des documents budgétaires

Outre l'obligation de mettre en mairie les budgets à disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption, depuis le 1^{er} août 2015, le CGCT prévoit de joindre au budget primitif et au compte administratif une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Le compte administratif 2016 et les budgets primitifs 2017 et 2018 comportaient tous une présentation dont le contenu s'avère relativement technique et peu adapté à un public élargi. Cette présentation, comme les documents budgétaires, n'a pas fait l'objet de publication sur le site Internet de la commune.

Recommandation n° 1 : Veiller à la mise en ligne, sur le site Internet de la commune, des informations budgétaires en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3 L'exécution budgétaire

L'examen de l'exécution budgétaire révèle une maîtrise insuffisante des prévisions budgétaires.

2.3.1 Les prévisions budgétaires

La comparaison entre les crédits apparaissant au compte administratif et ceux initialement ouverts au budget primitif permet d'apprécier la précision des prévisions initiales. Alors que ceux ouverts au titre des recettes de fonctionnement évoluent marginalement à l'exception de l'année 2016, ceux correspondant aux dépenses augmentent toujours de manière significative, que le budget soit adopté en décembre ou au cours du premier trimestre de l'exercice. S'agissant de la section d'investissement, les évolutions sont plus fortes et très hétérogènes en particulier sur les dépenses de l'exercice 2013 et sur les recettes des années 2013 et 2014.

2.3.2 Le niveau de réalisation budgétaire

Les taux de réalisation du budget principal ont été calculés sur la base des opérations réelles pour les exercices 2012 à 2016. En fonctionnement, le taux de réalisation budgétaire s'avère nettement meilleur s'agissant des recettes : il est systématiquement supérieur à 100 % tandis qu'il ne dépasse jamais 88 % pour les dépenses. Les taux de réalisation en investissement sont proches des 100 % lorsque l'on intègre les restes à réaliser. En excluant ces derniers, ils restent globalement satisfaisants, que ce soit en dépenses ou en recettes.

2.3.3 Les restes à réaliser

De 2010 à 2015, les restes à réaliser constatés à la fin de l'exercice ont bien été pris en compte lors de la reprise du résultat, le budget primitif étant adopté sans reprise anticipée des résultats.

Les états détaillés des restes à réaliser, signés par l'ordonnateur, ne sont pas toujours concordants avec les tableaux correspondants du compte administratif. Ainsi, au niveau des dépenses, un écart de 8 874 € est constaté pour l'exercice 2011 et de 21 588 € en 2013.

A l'exception de l'exercice 2012, le solde des restes à réaliser présente une incidence significative sur le résultat de l'année de la section d'investissement. La part des reports sur les crédits ouverts en dépenses d'investissement au budget primitif s'avère relativement constante, à l'exception de l'exercice 2014.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le non-respect du principe d'unité budgétaire, les constats opérés sur la gouvernance des enjeux financiers et l'examen de l'exécution budgétaire tendent à montrer une insuffisante maîtrise du processus budgétaire. S'agissant de l'information des élus et de la communication auprès des balgentiens, la chambre constate que la commune, par défaut de veille juridique, ne s'est pas réappropriée les textes récents.

3 LE CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne est un dispositif organisé, permanent et documenté, qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une entité, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité aux lois et règlements. En principe, ce dispositif est constitué de cinq composantes interdépendantes : l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, la gestion de l'information et de la communication, ainsi que le pilotage.

3.1 L'environnement de contrôle

Les facteurs ayant un impact sur l'environnement de contrôle comprennent notamment l'intégrité, l'éthique et la compétence du personnel, les modalités d'administration, et, enfin, les politiques de délégation des responsabilités, d'organisation et de formation.

3.1.1 La charte de déontologie

L'article L. 1111-1-1 du CGCT dispose que « *Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la [...] charte de l'élu local.* ».

Cette charte établit un cadre déontologique destiné à préciser les normes de comportement qu'ils doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de leur part. Le contenu de la charte se présente comme le rappel du droit en vigueur et des principes démocratiques que doivent respecter les élus investis de la confiance de leurs électeurs. Il s'agit d'offrir aux membres des assemblées délibérantes locales toute l'information nécessaire à l'exercice de leur mandat électif.

La collectivité ne s'étant pas dotée de charte de déontologie, la chambre invite l'ordonnateur à présenter cette charte à l'assemblée délibérante, puis à la décliner au sein de l'administration territoriale.

3.1.2 Les modalités d'administration

Le conseil municipal a adopté en 2014 un règlement intérieur, régulièrement mis à jour, afin d'organiser ses débats. Pour l'essentiel, il rappelle des dispositions prévues par les articles L. 2121-7 et suivants du CGCT. Ce règlement pourrait être complété afin de l'adapter aux dispositions issue de la loi NOTRe visant à une meilleure information des citoyens.

3.1.3 Les politiques de délégation des responsabilités

Les délégations de fonction et de signature aux élus sont formalisées et régulièrement mises à jour. Elles précisent les domaines de responsabilité délégués et l'étendue du champ de la délégation. Les délégations de pouvoir autorisant l'ordonnateur à souscrire les emprunts (article L. 3211-2 du CGCT) sont délibérées au cas par cas sur la base d'informations détaillées.

Toutefois, une délibération du 5 avril 2014 prévoit que le maire peut procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation d'emprunts destinés au financement des investissements prévus au budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et de l'article L. 2121-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires.

Lorsque le contrat d'emprunt est proposé par un établissement de crédit au sein duquel l'ordonnateur est salarié⁶, celui-ci ne participe pas au vote. En de telles circonstances, la chambre attire l'attention de la collectivité sur le risque juridique lié à la présence de l'ordonnateur dans la salle de délibération lorsque ce point est évoqué à l'ordre du jour. En effet, si le juge administratif vérifie régulièrement la non-participation au vote en de telles circonstances, le juge pénal considère qu'une personne intéressée doit quitter la salle de délibération.

⁶ L'ordonnateur en fonction exerçait sa profession au sein d'un établissement bancaire.

La présence assidue des élus délégataires de signature, permet d'assurer la continuité du service public sans qu'il soit besoin d'attribuer de délégation de signature à des agents autres que la directrice générale des services. Les autres éléments du dispositif de délégation de fonction et de signature n'appellent pas d'observation.

3.2 L'identification, l'analyse et le traitement des risques internes et externes

L'évaluation des risques consiste en l'identification et l'analyse des facteurs susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de la collectivité territoriale.

La commune n'a pas entrepris de démarche systématique visant à identifier, à analyser et à gérer les risques auxquels elle se trouve confrontée, comme le montre les défaillances de ses contrôles sur la liquidation des rémunérations de certains de ses agents (cf. infra point 6) ou sur la complétude des annexes du budget et du compte-administratif.

Ainsi, les annexes B1.5 des budgets primitifs ou les comptes administratifs ne contiennent pas la liste des délégataires de service public bien que la commune délègue la gestion du service d'eau potable ou la collecte et le transport des eaux usées. Or les contrats de délégation de service public peuvent inclure des clauses engageant la collectivité, comme, par exemple, la reprise potentielle du personnel du délégataire au terme du contrat ou celle des immobilisations ou des stocks.

Il est aussi relevé que les documents budgétaires ne contiennent pas la liste des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital, alors même que des sommes figurent, à ce titre, au compte de gestion.

Il n'existe pas de procédure destinée à identifier ou à recenser dans les états financiers et suivre l'ensemble des engagements hors bilan que la commune a donnés ou reçus, en prévoyant, par exemple, une revue périodique des contrats et conventions en vigueur.

La chambre invite la commune à évaluer l'incidence financière des risques encourus du fait de ces engagements, de façon à mieux les anticiper et mettre en place, en temps opportun, les actions correctives nécessaires pour les écarter, les contingerer ou les accepter en connaissance de cause.

3.3 L'intégration des contrôles dans les processus

Les activités de contrôle ont vocation à être intégrées dans les processus qui contribuent à garantir la soutenabilité budgétaire et la mise en œuvre des orientations prises par l'exécutif. La formalisation de ces processus, et donc des contrôles intégrés en leurs seins, facilite leurs appropriations par les agents chargés de les mettre en œuvre.

3.3.1 Le processus de recouvrement des produits locaux

L'instruction n° 11-009-M0 du 25 mars 2011 relative au partenariat entre ordonnateurs et comptables pour l'amélioration du recouvrement des produits locaux, recommande aux

comptables de déterminer avec les ordonnateurs des axes d'amélioration de la gestion des produits locaux, et ce, dans le respect de leurs prérogatives.

Ces axes d'amélioration ont vocation à être insérés dans une convention de services comptables et financiers (CSCF), afin de simplifier leurs tâches respectives tout en améliorant la performance du recouvrement et donc la qualité du service rendu.

L'ordonnateur et le comptable assignataire de la commune se sont rapprochés pour conclure une telle charte que la commune a adoptée par délibération du 25 juin 2015. Ce document n'a jamais été signé et aucun élément n'a été porté à la connaissance de la chambre attestant de sa mise en application.

Les indicateurs de qualité des comptes locaux (IQCL) suivis par le comptable assignataire ne semblent pas avoir été communiqués à la collectivité qui, dès lors, ne pouvait s'appuyer sur ces outils pour identifier ses risques et engager des mesures correctrices.

Le processus de recouvrement des produits locaux fait cependant l'objet d'un suivi. D'après les informations communiquées par le comptable, le taux de recouvrement sur les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement était de 96,51 % en 2014 mais de seulement 80,83 % en 2015. Plus largement, le taux de recouvrement par produit s'avère moins élevé en 2015 qu'en 2014, le délai de recouvrement étant passé de 74,39 à 84,3 jours et le montant moyen des actes de poursuite de 310 € à 711 €.

Au 31 décembre 2016, les restes à recouvrer sur les comptes de redevables s'élèvent à 184 324,87 € dont 85,3 % concernent l'exercice 2016 et 9,4 % l'exercice précédent. L'essentiel de ces sommes portent sur la restauration scolaire (45,6 %), les ALSH/CLSH (33,3 %) et l'occupation du domaine public (6,9 %).

La chambre invite l'ordonnateur à relancer le partenariat avec le comptable assignataire afin d'améliorer le processus de recouvrement des produits locaux.

3.3.2 Le processus d'exécution de la dépense publique

La chambre a examiné l'intégration des contrôles de l'ordonnateur dans le processus d'exécution de la dépense publique (engagement, liquidation, mandatement, et, s'agissant du comptable, paiement) en matière de commande publique, d'octroi des subventions, de rémunération des agents et d'indemnisation des élus.

3.3.2.1 Le processus de la commande publique

Au cours de la période 2012-2016, les achats et charges externes s'élèvent en moyenne à 2,17 M€ et les dépenses d'équipement à 1,91 M€ soit 4,08 M€ de crédits relevant de l'achat public. Aucune procédure formelle n'organise ce processus. En revanche, les chefs de service susceptibles d'effectuer des achats ont suivi, par le passé, des formations aux règles de la commande publique. L'ordonnateur indique avoir l'intention d'organiser de nouvelles formations internes en direction des agents et chefs de service concernés.

Par délégation du conseil municipal, le maire n'est autorisé à signer les marchés publics qu'en deçà d'un seuil de 50 000 € HT. Les procédures inférieures à ce seuil sont présentées, pour information, en commission et au conseil municipal. Au-delà, la décision d'attribution revient au conseil municipal, sauf pour les procédures formalisées pour lesquelles elle relève alors de la

commission d'appels d'offres (CAO). Même dans ce cas, l'autorisation de signer le marché revient à l'assemblée délibérante.

La chambre recommande à la commune d'établir un guide de la commande publique organisant de façon formelle ce processus, dans le respect de son cadre juridique.

<p>Recommandation n° 2 : Établir un guide de la commande publique.</p>

L'organisation très prudente des délégations accordées au maire conduit la collectivité à communiquer au grand public des informations confidentielles : les comptes rendus des séances du conseil municipal diffusés par la commune sur son site Internet contiennent des informations qui sont normalement protégées et ne peuvent pas être librement communiquées. Ainsi, au cours des années 2015, 2016 et 2017, pour plusieurs procédures, les comptes rendus mentionnent le nom de l'entreprise, les notes et les prix de l'ensemble des candidats ; parfois, le texte reprend des commentaires relevant de l'analyse des offres.

Les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Ce droit d'accès doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale protégé par les dispositions de l'article L. 311-6 de ce code. En application des dispositions précitées, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère ainsi que « *les notes et classements des entreprises non retenues ne sont communicables qu'à celles-ci, chacune en ce qui la concerne* »⁷. La commune doit donc se montrer attentive à la nature et l'étendue des informations portées à la connaissance du public.

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, l'article 133 du code des marchés publics prévoyait qu'au cours du premier trimestre de chaque année, le pouvoir adjudicateur devait publier une liste des marchés conclus l'année précédente, sur le support de son choix. Pour les années 2013 et 2015, cette liste a été effectivement publiée sur le profil d'acheteur de la collectivité. Pour 2014, la liste a été présentée au conseil municipal du 26 mars 2015 et le compte-rendu de cette séance précise qu'elle devait être diffusée sur le site Internet de la commune, ce que la chambre n'a pu vérifier.

3.3.2.2 Le processus d'octroi de subventions

Il est rappelé que la chambre avait réalisé un examen approfondi de ce processus lors de son précédent contrôle et formulé un rappel des dispositions relatives à l'obligation de conventionnement avec les associations bénéficiant d'une subvention de plus de 23 000 €.

3.3.2.2.1 Les masses financières en jeu

Au cours de la période 2012-2016, en moyenne, les subventions versées par la commune représentent chaque année près de 0,5 M€ dont 98 % sont constituées par des subventions de fonctionnement qui présentent une forte augmentation de 2012 à 2014 (+ 25,1 %) qui s'explique principalement par la hausse des subventions accordées au CCAS (+ 72 %).

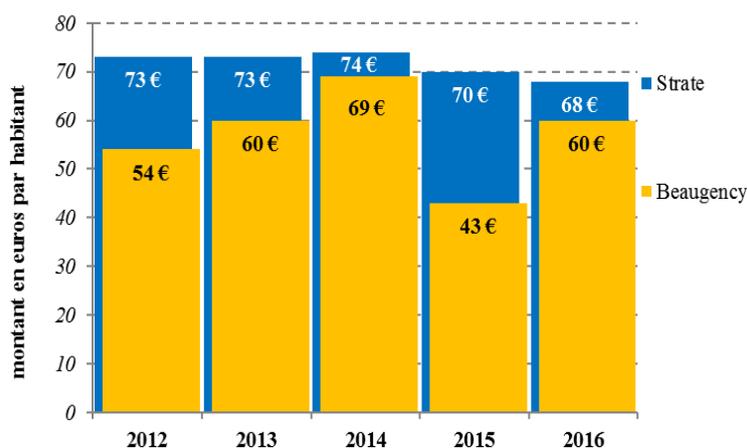
S'agissant plus spécifiquement des subventions aux organismes privés, elles s'élèvent à 321 723 € en 2016 et concernent 80 organismes (nombre relativement stable sur la période) pour un montant moyen de 4 022 € (variation annuelle moyenne de 1,5 % sur la période). En moyenne,

⁷Cf. avis n°20161512 ou avis n°20161692 rendus le 26 mai 2016.

quinze organismes reçoivent 81 % de la valeur des subventions et les trois organismes conventionnés en application de la loi⁸ constituent à eux seuls 38,1 % de l'ensemble. Depuis 2013, la commune accorde chaque année 3 000 € à 4 000 € aux coopératives scolaires de ses écoles.

Le niveau par habitant des subventions de fonctionnement s'avère, à Beaugency, moins élevé qu'à l'échelon national (en moyenne 20 % de moins) et présente une évolution plus irrégulière qui résulte des subventions accordées aux établissements publics rattachés ; en ne retenant que les subventions aux organismes de droit privé, la dépense par habitant est nettement plus stable puisqu'elle oscille entre 38 € et 43 € pour une valeur moyenne de 40 € à l'échelle de la période.

Figure 2 : Comparatif du niveau des subventions de fonctionnement par habitant de la commune de Beaugency avec la moyenne de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes (données brutes)

3.3.2.2.2 Le vote et l'information sur les subventions accordées

Le conseil municipal de Beaugency attribue ses subventions par des délibérations spécifiques sans user de la faculté d'adopter les subventions non assorties de conditions d'octroi, soit par l'individualisation au budget des crédits par bénéficiaire soit par l'élaboration d'un état annexé au budget comprenant une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention. A l'issue de l'exercice, la commune respecte l'obligation de joindre au compte administratif la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 prévoyait l'obligation de publier sur un site d'information relié au réseau Internet ou sur tout autre support numérique, une liste annuelle de toutes les subventions versées sous forme monétaire ou consenties sous la forme d'un prêt, d'une garantie ou d'un avantage en nature à une association de droit français ou à une fondation reconnue d'utilité publique. Cette liste doit comprendre le nom et l'adresse statutaire de l'organisme bénéficiaire ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé.

Interrogée sur le respect de ces dispositions, la collectivité a indiqué que « *le compte-rendu du conseil municipal, auquel est annexée la liste des subventions versées aux associations, est affiché à la mairie et tenu à la disposition du public. Cette liste comporte le montant attribué ainsi*

⁸ L'office de tourisme, l'association les « Fous de Bassan » et le comité des fêtes de Beaugency.

que l'association attributaire. Le compte-rendu du conseil municipal est également diffusé sur le site internet de la ville avec la liste des subventions attribuées aux associations, leur montant et l'attributaire. ».

Ce dispositif ne semble pas de nature à satisfaire aux exigences du décret dans la mesure où cette liste constitue un récapitulatif de l'ensemble des subventions accordées. Or, en faisant référence au compte-rendu de la séance du conseil municipal ayant attribué les subventions - même en considérant que le tableau annexe soit disponible (ce que les recherches effectuées n'ont pas permis d'établir), dans la mesure où plusieurs délibérations sont adoptées au cours de l'exercice - il n'y a pas de liste unique. En outre, les informations ainsi communiquées ne sont pas aussi complètes que ne l'exige le décret.

Depuis le 1^{er} août 2017, l'obligation de publication ne concerne plus que les subventions faisant l'objet d'une convention signée. En revanche, les informations à communiquer concernent désormais l'ensemble des données essentielles telles que définies par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017. La chambre invite la collectivité à mettre sa communication sur l'octroi de subventions en conformité avec les dispositions de ce décret.

3.3.2.2.3 Le respect de l'obligation de conventionnement

Les précédents travaux de la chambre l'ayant conduite à relever le non-respect des obligations en la matière, les relations avec les associations ont fait l'objet d'un suivi afin de vérifier l'évolution des pratiques communales.

Sur la période 2012-2016, trois associations bénéficient systématiquement d'un total de subvention supérieur à 23 000 € et font l'objet d'une convention. En 2014, en raison du versement d'une subvention exceptionnelle de 5 000 €, une quatrième association a légèrement dépassé ce seuil, sans signature d'une convention. La chambre relève qu'aucun dispositif de contrôle interne n'a permis à la commune d'éviter ou d'anticiper cette situation.

3.3.2.2.4 Des relations partenariales présentant un risque de requalification juridique

De 2012 à 2015, la commune a, chaque année, comptabilisé en subvention de fonctionnement aux associations des sommes qui ne peuvent répondre à cette définition.

Tel est le cas des conventions conclues le 16 juin 2006 avec deux associations. En effet, en prévoyant que la commune leur délègue l'organisation administrative de la Foire à la brocante, de la braderie du mois de juillet et de la foire aux vins, ces conventions montrent que les associations ne sont pas à l'initiative de ces manifestations. En outre, elles prévoient qu'en contrepartie des frais engagés pour la prospection des exposants, les réponses écrites et téléphoniques aux demandes d'emplacements et l'engagement des dépenses nécessaires aux manifestations, la ville leur versera une somme égale aux deux tiers du produit des droits de place perçus. De fait, la somme versée par Beaugency constitue une rémunération des prestations identifiées dans la convention.

La commune doit se montrer vigilante sur la nature juridique de ses relations avec les associations afin de distinguer les subventions des opérations relevant des règles de la commande publique.

3.3.3 Les régies d'avances et de recettes

Alors que l'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que les régisseurs « *sont soumis au contrôle du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués* », les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont rassemblées dans l'instruction codificatrice n°06-031-A-B-M du 21 avril 2006. Celle-ci prévoit notamment que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué s'exerce selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités afin de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

Au 31 décembre 2016, la commune dispose de onze régies de recettes et de deux régies d'avances. À cette date, le total des encaissements réalisés en régies est d'environ 0,41 M€.

La question du maintien des régies d'avances et de recettes est régulièrement réexaminée par la commune. Des modes de perception plus fiables sont privilégiés, et dans le cas contraire, elle procède à leur regroupement, lorsque cela est possible. Cinq régies de très faible volume financier ont ainsi été supprimées en 2015 et 2016.

Une réflexion d'ensemble sur la constitution ou la suppression de régies est en cours et les moyens de paiement ont été modernisés pour certaines d'entre elles. Mais une fois instituées, les régies sont peu contrôlées par l'ordonnateur, en particulier pour se prémunir des risques d'erreurs ou de fraude. Interrogé sur ses propres contrôles, il a seulement produit des procès-verbaux de vérifications effectuées par le comptable. Ce dernier s'est doté d'un plan de vérification qui fait apparaître une diminution du nombre de contrôle : alors qu'il y avait au moins une vérification par an au cours de la période 2011-2013, seuls deux contrôles ont eu lieu en 2015 et aucun en 2014 et 2016.

L'examen des bénéficiaires de l'indemnité de responsabilité des régisseurs fait apparaître que deux agents l'ont perçue sans que cela ne résulte des arrêtés produits par l'ordonnateur.

Enfin, il est relevé qu'un même agent est nommé régisseur d'une régie de recettes et d'une régie d'avances au titre du point accueil jeunes. La situation de cette régie d'avances s'avère ambiguë puisque dans le tableau de suivi produit par la commune, elle ne figure ni dans les régies d'avances ni dans les régies supprimées. En 2016, la régie de recettes du point accueil jeunes a été revue mais les arrêtés correspondants n'évoquent pas la régie d'avance.

La chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il doit procéder à un contrôle régulier de ses régies et tenir à jour leur référentiel et leur cadre juridique. Elle lui recommande de renforcer ses contrôles de la situation financière et du fonctionnement des régies en articulation avec les contrôles du comptable.

Recommandation n° 3 : Renforcer les contrôles de la situation financière et du fonctionnement des régies de la collectivité et les articuler avec ceux du comptable public.

3.4 Le système d'information

La qualité de son système d'information financier a permis à Beaugency de s'engager dans la dématérialisation de l'exécution budgétaire dans le cadre du protocole d'échange standard

Hélios, dans sa version deux, à compter du 30 janvier 2014, soit presque un an avant l'échéance légale. Fin 2016, les pièces comptables (bordereaux, titres et mandats) étaient dématérialisées.

En revanche, la numérisation des pièces justificatives demeure partielle et perfectible. En 2016, sur les 4 577 mandats et 1 051 titres du budget principal, seuls quatorze mandats disposent d'au moins une pièce justificative dématérialisée. Sur cet exercice, les pièces justificatives de la paye ne sont pas présentes au sein du compte de gestion dématérialisé alors même que les accords locaux de leur dématérialisation avaient été conclus dès 2009. Par ailleurs, plusieurs bordereaux ne comportent pas de signatures électroniques.

Les fonctions supports (comptabilité, ressources humaines), ainsi que la communication interne et externe, reposent désormais sur des systèmes d'information. Les fonctions métiers en sont également dépendantes, à des degrés divers, mais parfois déterminants. En dépit de leur incidence majeure sur l'organisation et le fonctionnement de la collectivité, celle-ci n'a pas structuré d'instances spécifiques de gouvernance à même de se prononcer sur les grandes évolutions souhaitables, de déterminer les priorités stratégiques et d'arbitrer entre les différents projets informatiques.

La commune n'a pas encore établi de cartographie de son système d'information. La chambre l'invite à le faire et à structurer ses instances de gouvernance.

La fonction ressources humaines concentre les points de faiblesse du système d'information. Au cours de la période sous revue il est constaté que la commune ne dispose pas d'un système de suivi automatisé de contrôle des présences et que la paie est administrée à l'aide d'une application informatique obsolète pour laquelle la ville n'a pas acquis les mises à jour intégrant les fonctionnalités plus élaborées proposées par l'éditeur. Cette situation conduit les services à saisir les valeurs variables de rémunération, notamment le temps de travail et les heures supplémentaires, sur un tableur. Ces éléments sont ensuite ressaisis par les agents en charge de la paie. Cette procédure ne prévient pas suffisamment le risque d'enregistrer des informations inexacts sur le temps de travail. Une nouvelle version de l'application est en cours de déploiement afin de remédier aux dysfonctionnements constatés.

Au-delà des considérations matérielles, la commune doit également se montrer vigilante sur la qualité de saisie et de restitution de l'information. Ainsi, la saisie des données de paye ne respecte pas toujours le cadre de présentation prévu :

- même s'il s'agit d'une mention facultative, il a pu être constaté que le numéro d'inscription au répertoire (NIR) n'est pas toujours correctement saisi. Par exemple, sur la période 2010-2016, 40,4 % des agents ont au moins deux NIR et 51,4 % ont un NIR incomplet (inférieur à quinze chiffres) ;
- au regard du schéma de dématérialisation des données de paye, le statut des agents n'est codifié que pour quatre des six valeurs possibles de sorte qu'une requête sélectionnant les emplois fonctionnels ou les contrats aidés ne donne aucun résultat alors même que la commune compte chaque année deux emplois fonctionnels (le directeur général des services et le collaborateur de cabinet) et plusieurs emplois aidés.
- le bulletin de paie doit faire apparaître la période et le nombre d'heures de travail auxquels se rapporte le salaire en distinguant, s'il y a lieu, les heures payées au taux normal et celles qui comportent une majoration pour heures supplémentaires ou pour toute autre cause et en mentionnant le ou les taux appliqués aux heures correspondantes. À Beaugency, bien qu'indiquées de manière séparées dans le champ « Nbre Heures Sup », les heures supplémentaires sont également incluses dans le champ « Nbre Heures ».

Les saisies dans le système d'information, parfois réalisées de manière peu organisée, laissent entrevoir la faiblesse des contrôles automatiques. Ainsi, à propos des heures supplémentaires, ce n'est qu'à compter de 2017 que la commune a mis en place un suivi uniformisé des heures réalisées ou récupérées. Auparavant, chaque service disposait de son propre suivi, sur cahier ou tableur, selon des modalités non homogénéisées. Le système d'information des ressources humaines ne permettait pas une saisie décentralisée des demandes de congés ou des déclarations d'heures supplémentaires. Le changement de logiciel devrait permettre de réduire les tâches chronophages, d'uniformiser et fiabiliser ces informations. Pour mémoire, il est rappelé que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies.

L'état du personnel figurant au compte administratif ne respecte pas la présentation de la maquette budgétaire et les totaux affichés ne sont pas toujours justes. Enfin, selon cet état, il est constaté un fort décalage entre les emplois budgétaires ouverts et les effectifs réellement employés par la collectivité. Le niveau des emplois budgétaires (en constante augmentation) ne reflète ni la réalité des emplois pourvus (en décroissance depuis 2014), ni la volonté de la collectivité de maîtriser ses effectifs (l'écart entre les deux valeurs présente une variation annuelle moyenne de 15,1 %).

Tableau 2 : Comparaison des emplois budgétaires ouverts et des emplois pourvus (hors emplois aidés)

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Nombre d'emplois budgétaires ouverts (a)	209	223	232	244	248	4,4 %
Nombre d'emplois pourvus (tous statuts) (b)	160	169	171	170	162	0,3 %
<i>écart (c = a - b)</i>	49	54	61	74	86	15,1 %

Source : états du personnel annexés au compte administratif (2012 à 2016)

3.5 Le pilotage du contrôle interne

La collectivité n'a pas formalisé son dispositif de contrôle interne. Elle n'a pas procédé à une cartographie de ses risques ni mis en œuvre de plan d'action en vue de les maîtriser. La chambre a toutefois relevé des éléments ponctuels qui concourent à la fiabilité des processus comptables et financiers.

Cependant, le contrôle interne ne s'inscrit pas dans une démarche d'ensemble, organisée et documentée, au sein de la commune, et les principaux éléments de maîtrise des risques comptables et financiers sont intégrés aux progiciels de gestion utilisés. En dehors de ceux-ci, les procédures ne sont pas ou peu formalisées (mode opératoire, résultats, mesures correctives envisageables). Il n'y a pas de stratégie de contrôle (modalités, périodicité). Il apparaît en effet que certains contrôles ne sont pas effectués, comme, par exemple, le contrôle de la liquidation des rémunérations. De plus, l'efficacité des contrôles non intégrés aux progiciels repose uniquement sur le facteur humain et s'avère donc très dépendant de leurs compétences, de leur mémoire, de leur disponibilité et de la stabilité des agents en poste.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une collectivité territoriale de formaliser son dispositif de contrôle interne. Pour autant, il est rappelé qu'il appartient à l'ordonnateur d'organiser ses services de la manière qui lui semble la plus appropriée de façon à gérer les risques susceptibles de compromettre la réalisation des opérations conduites par la commune, la fiabilité de ses informations financières et la conformité de ses actes aux lois et aux règlements en vigueur.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

Dans son précédent contrôle la chambre avait relevé plusieurs inexactitudes témoignant d'une tenue de la comptabilité insuffisamment précise. Les constats opérés lors de la présente instruction révèlent que cette situation n'a guère évolué.

4.1 Les imputations comptables

L'examen des comptes de Beaugency montre qu'aux erreurs d'imputations qui correspondent à une analyse erronée du flux comptable, s'ajoute également l'absence de continuité des méthodes employées.

Le système de codification comptable par nature, de dépenses et de recettes, permet au lecteur des comptes de porter une analyse sur l'activité de l'organisme, ses modalités de réalisation et son financement. À ce titre, la fiabilité avec laquelle la codification est appliquée est importante puisqu'une application défailante peut conduire à une interprétation erronée.

Les constats effectués, dont le détail a été fourni à la collectivité, concernent plusieurs exercices et plusieurs natures de dépenses ou de recettes. Certains d'entre eux sont peu significatifs en raison de leur montant tandis que d'autres sont susceptibles de modifier la lecture des comptes du fait de leur dénaturation ou des sommes en jeu.

Outre la codification par nature, la commune ne respecte pas la logique et les règles d'imputation de la classification fonctionnelle telles que définies par l'instruction M14.

4.2 Le rattachement des charges et produits

La ville soutient que les rattachements sont effectués à partir des engagements non soldés au terme de la journée complémentaire et dont le service fait a été constaté. Ce dispositif ne s'applique toutefois qu'aux engagements non récurrents d'une valeur supérieure à 100 € puisque les charges récurrentes présentant une périodicité identique chaque année ou courant sur une année complète n'ont pas besoin d'être rattachées. La commune procède également au

rattachement des intérêts courus non échus en s'appuyant sur les calculs réalisés à partir de son logiciel de gestion de la dette.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé l'existence du rattachement de certaines charges et avait enjoint de mettre en place celui des produits et des intérêts courus non échus (ICNE) liés aux emprunts mobilisés. La commune s'était alors engagée à respecter le principe d'indépendance des exercices.

La chambre constate la mise en place du suivi des ICNE mais relève l'absence de rattachement des produits sur l'ensemble de la période 2012-2016. Elle recommande à la commune d'améliorer le recensement et la comptabilisation des charges et produits sur l'exercice, en particulier pour les produits et charges constatés d'avance.

Recommandation n° 4 : Veiller au rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné, en particulier pour les produits et les charges constatés d'avance.

4.3 Le suivi des immobilisations en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » a pour objet d'inscrire au bilan la valeur des travaux afférents à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Au fur et à mesure de l'achèvement des biens ou de leur mise en service, le compte 23 doit faire l'objet de virements aux comptes d'immobilisations 21 correspondants par opérations d'ordre non budgétaire.

Lors de son dernier contrôle la chambre avait souligné qu'aucun état récapitulatif des immobilisations achevées n'était établi par l'ordonnateur à l'attention du comptable afin de lui permettre d'établir les écritures susmentionnées. Elle constate l'apurement régulier des immobilisations en cours mais relève que la commune n'a pas produit les certificats attestant de leur achèvement pour la période 2012-2016.

L'examen des mouvements comptables entre les comptes 23 et 21 ne montre pas d'écarts pour les exercices 2014 à 2016. Pour 2012 et 2013, les écarts s'expliquent essentiellement par des changements d'imputation non budgétaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre observe que ses constats précédents demeurent d'actualité concernant l'existence d'inexactitudes sur les imputations comptables, le rattachement des produits et les immobilisations en-cours. Ces difficultés pourraient résulter d'un manque d'homogénéité des pratiques et des connaissances au sein du service des finances et, pour certaines opérations, d'une maîtrise des écritures comptables à parfaire.

La chambre prend acte de la volonté du maire qui reconnaît que la qualité des imputations comptable est perfectible, de mettre en œuvre ses préconisations, notamment en amenant le service municipal des finances/comptabilité à mettre à jour ses procédures et les compétences de ses agents.

5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière porte sur les exercices 2012 à 2017. L'examen de la fiabilité des comptes a révélé des imperfections, notamment au niveau des choix d'imputation comptable, qui sont susceptibles de modifier la présentation comptable ou la détermination de certains agrégats et ratios. À défaut de disposer du même niveau de précision, l'exercice 2017 ne bénéficie pas des mêmes retraitements que ceux opérés sur les exercices précédents.

5.1 Les performances financières annuelles

L'examen des performances financières annuelles recouvre l'analyse des flux générés par l'activité de la commune et, en particulier, la formation et l'évolution de son autofinancement.

5.1.1 Les marqueurs d'autofinancement

Sur la période 2012-2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) présente une variation annuelle moyenne négative (- 4 %). L'effet ciseau est particulièrement sensible en 2014, année où les produits de gestion s'avèrent inférieurs à ceux de 2012 (- 53 607 €) alors qu'en parallèle, les charges se sont accrues (+ 484 372 €). Entre 2014 et 2017, la situation se redresse légèrement, le taux de variation des produits et des charges s'étant inversé : les premiers présentent une croissance de 3,1 % tandis que les secondes sont stables (+ 0,1 %). Toutefois, cette évolution ne permet pas de renouer avec les équilibres précédents ; l'EBF de la commune passe de 14,6 % des produits de gestion en début de période, soit un niveau déjà considéré comme insuffisant, à seulement 11,6 % en 2017.

L'autofinancement brut, qui intègre les éléments financiers et exceptionnels, affiche une situation plus favorable sur la période 2012-2016 (variation annuelle moyenne de + 2,5 %) puisqu'il représente, en 2016, 13,7 % des produits de gestion, soit sa meilleure valeur depuis 2011. Cependant, cette situation doit être doublement nuancée : d'une part, le niveau atteint demeure globalement insuffisant et d'autre part, l'exercice 2016 intègre un produit exceptionnel de 393 534 €, lié à la régularisation d'un dispositif de location-vente, sans lequel la CAF brute se situerait à 9,5 % des produits de gestion, soit une valeur toujours inférieure à celle de 2012 (12,4 %) et correspondant à la situation constatée fin 2017 (9,6 %).

De 2012 à 2017, l'annuité en capital de la dette diminue, passant de 704 703 € à 660 875 €, soit une variation annuelle moyenne de - 1,3 %. Là encore, l'exercice 2014 marque une césure puisque précédemment l'annuité diminuait chaque année alors qu'elle progresse désormais régulièrement (+ 2,9 % entre 2014 et 2017).

Tableau 3 : Formation et évolution de l'autofinancement sur la période 2012-2017

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Produits de gestion (A)	9 463	9 535	9 409	9 387	9 487	9 705	0,5 %
Charges de gestion (B)	8 078	8 204	8 563	8 477	8 438	8 575	1,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 385	1 331	847	910	1 050	1 129	-4,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,6 %	14 %	9 %	9,7 %	11,1 %	11,6 %	-
+/- Résultat financier (réel seulement)	-223	-184	-180	-200	-204	-196	-2,5 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	15	33	3	47	454	-2	-
= CAF brute (C)	1 177	1 180	670	757	1 299	931	-4,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,4 %	12,4 %	7,1 %	8,1 %	13,7 %	9,6 %	-
- Annuité en capital de la dette (D)	705	654	642	660	680	661	-1,3 %
= CAF nette ou disponible (C-D)	473	526	27	97	620	270	-10,6%
<i>part de la CAF nette en % de la CAF brute</i>	40,1 %	44,6 %	4,1 %	12,8 %	47,7 %	29 %	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

L'évolution de l'annuité de la dette a permis de maintenir une CAF nette constamment positive même si elle n'était que de 27 136 € en 2014. Fin 2017, elle représente 29 % de la CAF brute soit, en retraisant les éléments exceptionnels de l'année 2016, un taux en constante amélioration depuis 2014 mais qui demeure inférieur à celui de 2012.

Compte tenu du contexte économique et notamment de la baisse des dotations versées par l'État, l'ensemble des communes de la même strate voient leurs marqueurs d'autofinancement diminuer. Toutefois, comparativement, le cycle d'exploitation de Beaugency a moins bien résisté ce qui souligne l'effort encore nécessaire. A contrario, malgré une évolution contrastée, la CAF de Beaugency affiche une variation annuelle moyenne plus favorable que celle de sa strate. Cette situation doit cependant être relativisée : en décomptant le produit exceptionnel précité, la CAF brute serait de 117 € par habitant au lieu de 168 €, ce qui conduit alors à une variation annuelle moyenne négative (- 5,7 %). Indépendamment de ce retraitement, les valeurs balgentiennes par habitant demeurent inférieures à celles de la strate, notamment pour la CAF brute.

Tableau 4 : Comparaison de l'autofinancement de Beaugency avec celui de la strate

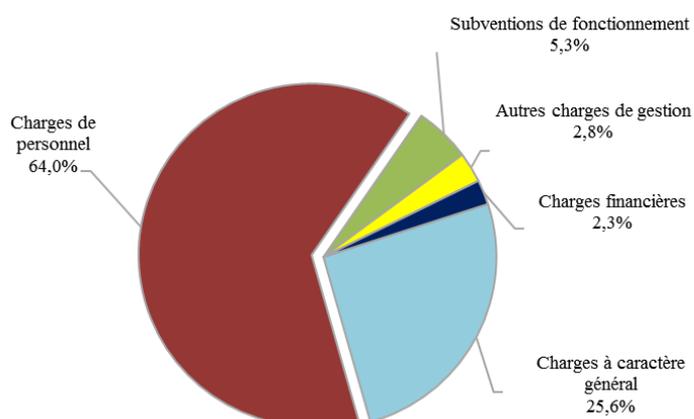
<i>En euros par habitant</i>		2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>
EBF	Beaugency	174	168	108	118	135	-6,1 %
	Strate	221	210	189	199	202	-2,2 %
CAF brute	Beaugency	148	149	86	98	168	3,2 %
	Strate	190	181	168	171	180	-1,3 %
CAF nette	Beaugency	59	67	3	12	80	7,9 %
	Strate	111	102	88	83	85	-6,5 %

Source : fiches comptes individuels des communes et fiches AEF

5.1.2 La structure des charges courantes

Outre les charges de personnel dont la prédominance s'accroît au fil du temps, les charges de gestion comprennent les charges à caractère général, les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion. L'ajout des charges financières permet d'obtenir les charges courantes.

Figure 3 : Structure moyenne des charges courantes du budget principal au cours de la période 2012-2016



Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2017, les charges courantes présentent une variation annuelle moyenne (+ 1,1 %) sensiblement équivalente à celle des charges de gestion (+ 1,2 %) ce qui souligne la relative stabilité des charges financières en proportion de cet agrégat (2,3 % des charges courantes en moyenne).

Cette évolution globale masque toutefois une forte dégradation de 2012 à 2014 (+ 6 %) suivie d'une amélioration de la situation entre 2014 et 2017 (+ 0,1 %). Les différentes composantes ne présentent pas toutes la même évolution. Les charges à caractère général et les autres charges de gestion affichent une variation annuelle moyenne négative (respectivement - 1,7 % et - 5,9 %), celles des charges de personnel (+ 2,6 %) et des subventions de fonctionnement (+ 2,4 %) s'avèrent positives et supérieures à l'évolution de l'agrégat.

Depuis 2014, les charges à caractère général diminuent régulièrement (- 7,8 %). Cette maîtrise des dépenses se décline sur les achats (- 11,1 % de 2014 à 2016) qui représentent, en moyenne, 48,2 % du total ou à moindre échelle, sur les frais postaux et de télécommunications (3,6 % du total mais en baisse constante sur la période avec une variation annuelle moyenne de - 12,2 %) ou sur les assurances et frais bancaires (- 16,5 %). S'agissant des dépenses de transports ou de publicité, publications et relations publiques qui représentent chacune un peu moins de 3 % du total, on constate un effort plus marqué en 2016 (respectivement - 35,8 % et - 29,6 % par rapport à 2015) qui s'explique, pour le transport, en partie par une révision du service et la passation d'un marché plus favorable à la collectivité. A contrario, alors qu'ils représentent 24,3 % du total des charges à caractère général, les contrats de prestations de services présentent une valeur croissante avec une variation annuelle moyenne de + 2,2 % sur l'ensemble de la période, soit une augmentation de 5 % entre 2014 et 2017.

Au sein des achats, les postes énergie-électricité (29,7 %), fournitures d'entretien (24,6 %) et alimentation (19,6 %), représentent, à eux seuls, 73,8 % de la valeur moyenne dépensée. Sur ces trois postes, la diminution constatée sur l'alimentation est la plus dynamique.

Figure 4 : Évolution de la valeur en euros des 6 postes représentant 86 % des achats

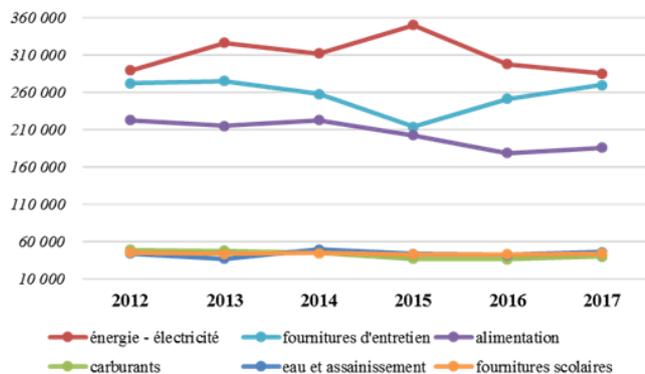
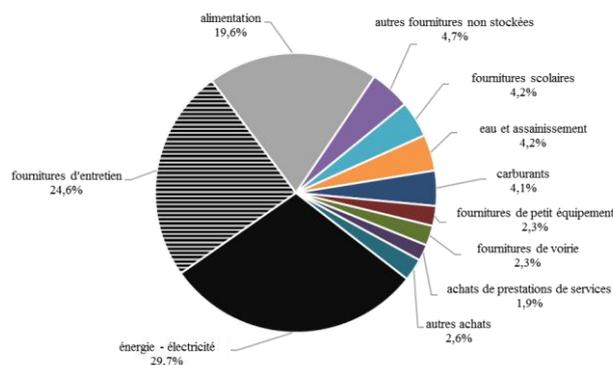


Figure 5 : Structure moyenne des achats au cours de la période 2012-2017



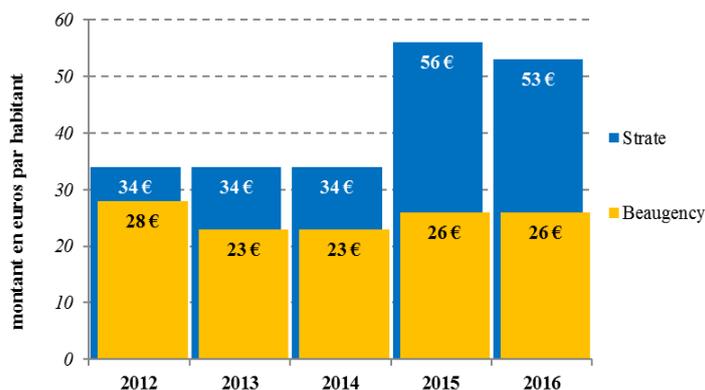
Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur

De 2012 à 2017, les autres charges de gestion diminuent, passant de 298 690 € à 220 533 €, soit une baisse annuelle moyenne de - 5,9 %. Cette évolution masque toutefois la stabilité des composantes pérennes (soit 81 % de l'ensemble) : les indemnités et frais d'élus s'établissent, en moyenne, à 131 897 € avec une variation annuelle moyenne de + 1,3 %, les contingents et participations obligatoires à 54 179 € (- 2,4 %). Les contributions aux organismes de regroupement demeurent à 9 200 € de 2012 à 2016, puis diminuent en 2017 en raison de la transformation en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du syndicat mixte du pays Loire Beauce.

Ainsi, seules les variations de composantes irrégulières par nature, expliquent le constat de départ : d'une part, en 2012 la commune a constaté un niveau élevé d'admissions en non-valeur (103 324 €) dont 82,1 % provient de la défaillance d'un unique débiteur et, d'autre part, des subventions d'équilibre versées au budget annexe cinéma et pour les exercices 2014 et 2015, du reversement à l'école privée Notre-Dame du fonds d'amorçage lié à la réforme des rythmes scolaires.

De 2012 à 2017, les charges financières de la commune, qui représentent en moyenne 197 912 €, soit 2,3 % des charges courantes, sont relativement stables et constamment inférieures à celles constatées au niveau de sa strate. 9,3 % des montants sont constitués par des frais dûs aux écarts de change en capital (cf. infra 5.2.3).

Figure 6 : Comparatif du niveau des charges financières par habitant de la commune de Beaugency avec la moyenne de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

5.1.3 La structure des produits de fonctionnement

Les produits de gestion peuvent être répartis en trois sous-ensembles en fonction du degré de maîtrise de la collectivité sur leur valeur et leur évolution. On distingue ainsi les ressources dites flexibles, car liées à la fiscalité ou aux produits des services et du domaine, pour lesquelles la commune peut agir sur les taux ou déterminer les prix, des ressources dites rigides, pour lesquelles la commune n'a pas d'influence directe en raison de leur caractère institutionnel ou intercommunal. Enfin, les travaux en régie, ou production immobilisée, constituent le troisième sous-ensemble. Ces recettes proviennent d'opérations comptables visant à valoriser la création d'actifs par la collectivité pour elle-même afin de compenser les charges correspondantes.

Sur la période 2012-2016, en moyenne, les produits rigides constituent 48,2 % des produits de gestion et les produits flexibles 50,3 % contre seulement 1,4 % pour la production immobilisée et les travaux en régie.

Le total des produits de gestion ne varie pas (+ 0,1 %). Cette apparente stabilité masque toutefois d'importantes disparités dans leur composition. Si la variation annuelle moyenne des produits flexibles est de + 3,1 %, les trois dernières années marquent une solide augmentation (+ 12,6 %) qui résulte de celle constatée sur les ressources fiscales propres (+ 14,1 %). À l'opposé, avec une diminution annuelle moyenne de - 2,9 % et une diminution brute de - 10,6 %, les produits rigides se contractent dans un mouvement inverse.

De fait, dans un contexte de baisse des dotations et participations (variation annuelle moyenne de - 4,4 % et diminution brute de - 14,9 % entre 2014 et 2016), la commune a privilégié l'augmentation de ses ressources fiscales et d'exploitation à la diminution de ses dépenses.

Tableau 5 : Répartition des recettes de fonctionnement selon leur nature

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 783	3 960	3 857	4 047	4 401	4 581	3,9 %
+ Ressources d'exploitation	776	768	708	759	740	1 103	-
= Produits flexibles (a)	4 559	4 728	4 565	4 806	5 142	5 683	-
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 791	2 684	2 741	2 580	2 334	1 888	-
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 953	1 961	1 972	1 916	1 881	1 966	0,1 %
= Produits rigides (b)	4 744	4 645	4 714	4 496	4 214	3 854	-
Production immobilisée, travaux en régie (c)	160	162	131	85	132	168	0,9 %
= Produits de gestion (d = a+b+c)	9 463	9 535	9 409	9 387	9 487	9 705	0,5%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; retraitement des recettes perçues auprès de la CAF du Loiret (sauf 2017)

5.1.3.1 Les produits flexibles

Seul composant des produits de gestion en croissance, les produits flexibles augmentent régulièrement, passant de 4,56 M€ en 2012 à 5,14 M€ en 2016, soit une variation annuelle moyenne de + 3,1 %. Cette situation résulte uniquement de l'évolution des ressources fiscales propres (+ 3,9 %) puisque celle des ressources d'exploitation s'avère négative (- 1,2 %).

De 2012 à 2017, avec une variation annuelle moyenne de + 3,9 % et un montant moyen de 3,69 M€, les impôts locaux - c'est-à-dire la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti - constituent 90 % des ressources fiscales. Le solde est constitué de

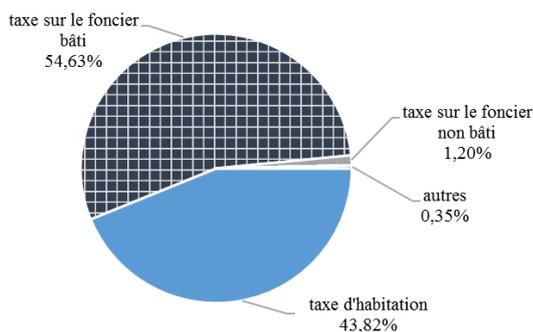
4,7 % d'autres taxes (taxe additionnelle sur les droits de mutation), 3,6 % de taxes sur les activités industrielles (essentiellement la taxe sur l'électricité) et 1,4 % de taxes sur les activités de service et domaine (droits de place et taxes de séjour).

Tableau 6 : Évolution et composition de la ressource fiscale

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxes foncières et d'habitation	3 382	3 541	3 486	3 612	4 005	4 097	3,9 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés				26	7		-
= Impôts locaux	3 382	3 541	3 486	3 637	4 013	4 097	3,9 %
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	3	0	0	5	0	0	NS
= Impôts locaux nets des restitutions	3 379	3 541	3 486	3 633	4 012	4 097	4,4 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	44	65	58	73	69	44	0 %
+ Taxes sur activités industrielles	128	150	142	137	147	189	8 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	16	17	17	18		19	0 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	214	187	154	188	173	231	1,5 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 783	3 960	3 857	4 047	4 401	4 581	3,9 %

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Figure 7 : Répartition moyenne du produit des impôts locaux pour la période 2012-2016



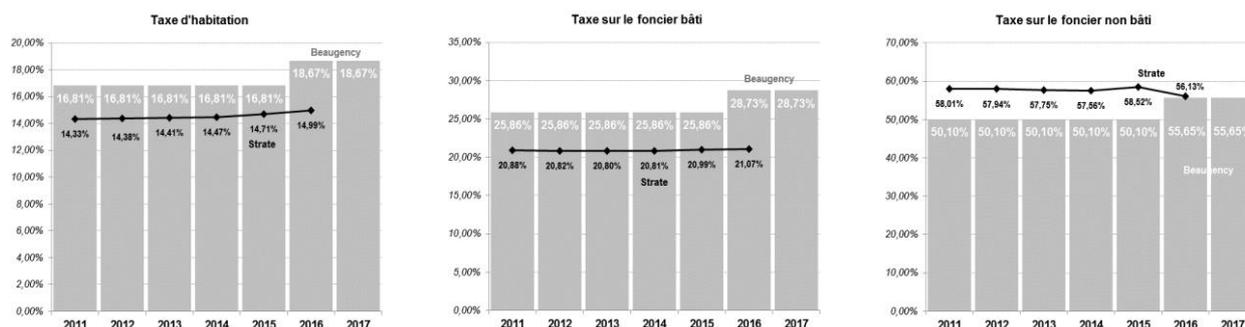
Source : fiches AEF

En 2016, la commune a modifié ses taux de fiscalité, restés inchangés depuis 2010. Ils ont augmenté de 16,81 % à 18,67 % pour la taxe d'habitation, de 25,86 % à 28,73 % pour la taxe sur le foncier bâti et de 50,1 % à 55,65 % pour la taxe sur le foncier non bâti. Si les taux communaux des deux premières taxes étaient déjà plus élevés que ceux de sa strate (de 2012 à 2015, l'écart moyen est de 2,3 points pour la TH et de cinq points pour la TFB), depuis cette augmentation, le taux de la taxe sur le foncier non bâti se situe presque à son niveau alors qu'il était jusqu'alors inférieur d'au moins sept points.

Le différentiel de taux s'explique en partie par un niveau des bases fiscales sensiblement inférieur à celui de la strate. Avec une variation annuelle moyenne de + 3 %, les bases fiscales du foncier bâti présentent une dynamique supérieure à celle de la strate (+ 1,6 %).

Plus globalement, jusqu'en 2015, le prélèvement fiscal par habitant était très proche de celui de la strate (deux euros de plus par habitant en 2014). Depuis 2016 et la hausse des taux, Beaugency se démarque et prélève désormais 54 € de plus par habitant.

Figure 8 : Comparaison des taux de fiscalité de la commune de Beaugency avec ceux de la moyenne nationale



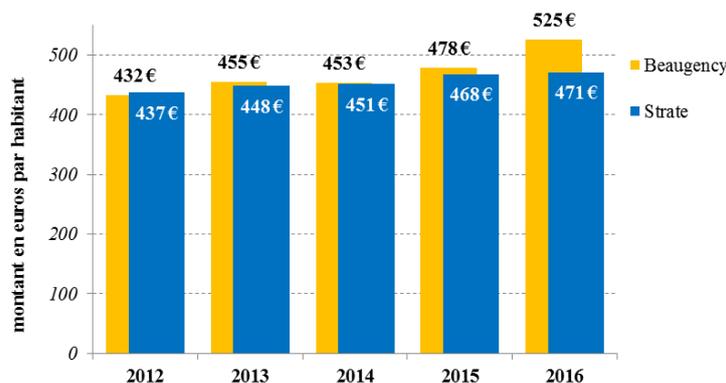
Source : fiches comptes individuels des communes

Tableau 7 : Comparaison de l'évolution du produit par habitant des impôts locaux de Beaugency et de la strate

Montants en euros par habitant	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produit des impôts locaux - Beaugency	432	455	453	478	525	5,0%
évolution par rapport à N-1		5,3%	-0,4%	5,5%	9,8%	
Produit des impôts locaux - Strate	437	448	451	468	471	1,9%
évolution par rapport à N-1		2,5%	0,7%	3,8%	0,6%	
écart Beaugency / strate	-5	7	2	10	54	-

Source : fiches comptes individuels des communes

Figure 9 : Comparaison du niveau par habitant des impôts locaux entre Beaugency et la moyenne nationale de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

De 2012 à 2016, en moyenne, les ressources d'exploitation constituent 15,8 % des produits flexibles ou 7,9 % des produits de gestion et présentent une diminution annuelle moyenne de - 1,2 %. Cette évolution masque cependant un renversement tendanciel à compter de 2014, année où les ressources d'exploitation se sont révélées être à leur plus bas niveau.

Sur cette période, les redevances et droits des services représentent, en moyenne, 75,9 % des ressources d'exploitation et proviennent essentiellement des services à caractère social (39,7 % du produits des redevances et droits des services) et des services périscolaires et d'enseignement (48,3 %). Les services à caractère social recouvrent le multi accueil (59,4 %) et

l'accueil de loisirs sans hébergement (40,5 %), les services périscolaires et d'enseignement, la cantine (80,9 %), l'accueil périscolaire (18,7 %) et le transport scolaire (0,4 %).

En 2017, les ressources d'exploitation s'élèvent à 1,1 M€ mais ce montant ne peut être directement comparé aux exercices précédents du fait de l'absence de retraitement des recettes perçues auprès de la Caisse d'allocations familiales.

Tableau 8 : Évolution et composition des ressources d'exploitation de la commune

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Ressources d'exploitation (a +b)	776	768	708	759	740	1 103	-
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	684	691	633	685	668	1 050	-
dont redevances et droits des services	558	564	552	580	594	993	-
<i>dont à caractère culturel</i>	35	34	32	34	37	43	-
<i>dont à caractère sportif</i>	29	27	27	34	30	34	-
<i>dont à caractère social</i>	228	242	193	237	231	549	-
<i>dont droits des services périscolaires et d'enseignement</i>	264	260	294	270	288	352	-
<i>dont autres produits d'activités annexes</i>	2	0	5	5	8	15	-
Autres produits de gestion courante (b)	92	77	75	73	72	53	-5,9 %
dont revenus locatifs et redevances	85	70	68	68	67	47	-5,7 %

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; retraitement des recettes perçues auprès de la CAF du Loiret (sauf 2017)

5.1.3.2 Les produits rigides

Sur la période 2012-2016, les produits rigides s'établissent en moyenne à 4,56 M€ et diminuent régulièrement (variation annuelle moyenne de - 2,9 %). Leur part dans les produits de gestion est passée de 50,1 % à 44,4 %.

Fin 2016, les produits rigides se décomposent à 55,4 % en ressources institutionnelles et à 44,6 % en fiscalité reversée. Cette proportion, sensiblement différente de celle constatée en 2012 (respectivement 58,8 % et 41,2 %), s'explique par l'évolution des ressources institutionnelles (variation annuelle moyenne de - 4,4 %) et notamment la baisse significative de la dotation forfaitaire (variation annuelle moyenne de - 10,2 %) qui n'est que très partiellement compensée par la revalorisation de la dotation de solidarité rurale (variation annuelle moyenne de + 10,4 %).

Sur les exercices 2015 et 2016, la commune contribue au « redressement des finances publiques » à hauteur de 175 768 €. Si elle bénéficie des reversements de fiscalité opérés au titre du fond national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour un montant moyen stable de 59 155 €, en revanche, elle contribue au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 82 182 € en 2016. Fin 2016, l'attribution de compensation versée par la communauté de communes du canton de Beaugency représente à elle seule 40 % des produits rigides. L'évolution au 1^{er} janvier 2017 de la structure intercommunale n'a pas produit d'effet à son niveau, l'arrêté de création accordant des délais pour réviser l'exercice des compétences optionnelles (un an) et supplémentaires (deux ans) issues de la fusion des quatre établissements préexistants.

En 2017, les ressources institutionnelles s'élèvent à 1,89 M€ mais ce montant ne peut être directement comparé aux exercices précédents du fait de l'absence de retraitement des recettes perçues auprès de la Caisse d'allocations familiales.

Tableau 9 : Évolution et composition des produits rigides

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Dotation Globale de Fonctionnement	1 796	1 823	1 789	1 599	1 466	1 412	-4,7 %
+ Dotation générale de décentralisation	1	0	3	0	0	0	NS
+ Participations	406	444	541	519	472	83	-
<i>Dont CAF du Loiret</i>	319	406	438	433	396	NC	-
+ Autres attributions et participations	588	416	408	462	395	393	-
= Ressources institutionnelles (dotations et participations) (a)	2 791	2 684	2 741	2 580	2 334	1 888	-
Attribution de compensation brute	1 704	1 704	1 704	1 692	1 681	1 681	-0,3 %
+ Autres versements et Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	191	197	209	164	141	225	3,4 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	58	59	59	59	59	59	0,3 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (b)	1 953	1 961	1 972	1 916	1 881	1 966	0,1 %
Produits "rigides" (a+b)	4 744	4 645	4 714	4 496	4 214	3 854	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; retraitement des recettes perçues auprès de la CAF du Loiret (sauf 2017)

5.2 La situation bilancielle

Alors que le bilan comptable permet de mettre en balance les éléments d'actifs et de passifs accumulés par la collectivité, la présente analyse s'intéresse à leurs caractéristiques et aux flux ayant mouvementé les emplois et ressources.

5.2.1 Les dépenses d'équipement

De 2012 à 2016, les dépenses d'équipement du budget principal s'établissent, en moyenne, à 2 M€ par an et ont fluctué entre 1,4 M€ en 2013 et 2,9 M€ en 2014.

Au cours de cette période, les trois quarts des dépenses font l'objet d'un suivi par chapitre d'opérations, mais toutes les opérations n'identifient pas un projet en particulier. Les dépenses hors opérations et les dix-sept premières opérations constituent 95 % du total cumulé.

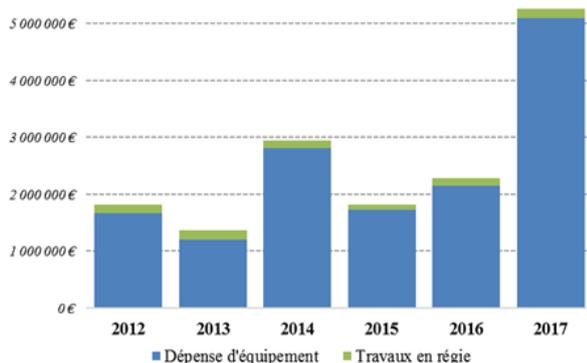
Le principal projet concerne la construction de la cuisine centrale et la réhabilitation des offices de restauration, soit 18,92 % des dépenses d'équipement cumulées. Suivent, les gros travaux de voirie (9,38 %), la réhabilitation de la salle d'honneur (7,7 %), les travaux liés à la circulation et aux stationnements (6,11 %), les premières dépenses pour l'Agora (4,23 %), les équipements sportifs (5,65 %), comprenant un terrain synthétique et un mur d'escalade, les travaux dans les bâtiments (4,18 %).

Sur les 2,5 M€ de dépenses hors opérations, 34,1 % concerne des immobilisations en cours, 19,6 % du matériel de transport, 19,6 % d'autres immobilisations corporelles, et 12,4 % du matériel de bureau et informatique.

En données cumulées, la commune n'a investi qu'à hauteur de 83 % de l'investissement réalisé par sa strate. En revanche, si l'on considère une période plus longue (2002-2016), l'effort d'investissement est identique⁹.

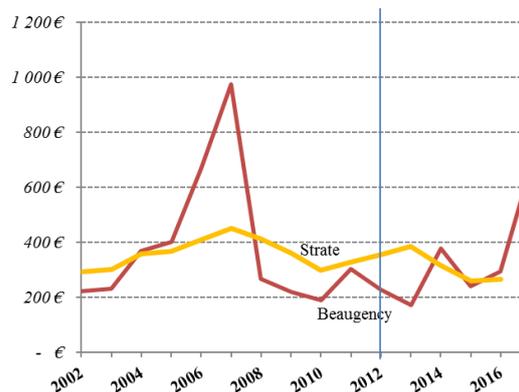
De 2011 à 2013, la commune de Beaugency réduit ses investissements (- 42,7 %) alors qu'ils augmentent au niveau de la strate (+ 17 %). De 2014 à 2016, les niveaux et tendance sont comparables. L'année 2017 marque une reprise des dépenses d'équipement (5,3 M€) qui tient essentiellement à l'avancée du projet Agora.

Figure 10 : Évolution des dépenses d'équipement de Beaugency



Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Figure 11 : Comparaison sur longue période des dépenses d'équipement en euros par habitant entre la commune de Beaugency et la strate



Source : fiches comptes individuels des communes et fiches AEFF

5.2.2 Le financement de l'investissement

Le financement propre disponible a triplé entre 2014 et 2017. Cette situation s'explique soit, comme en 2016, par l'amélioration de la CAF nette soit, comme en 2015 ou 2017, par celle des autres recettes d'investissement (hors emprunt) à disposition de la commune. Certaines d'entre elles, comme le FCTVA ou les subventions reçues, sont étroitement liées à son cycle d'investissement.

Le taux de financement des dépenses d'équipement par des ressources propres est globalement à la baisse, passant de 96,1 % en 2012 à 37 % en 2017.

La commune présente un besoin de financement tout au long de la période qui l'a conduit à mobiliser son fonds de roulement net global. En 2014, 2015 et 2017, elle a toutefois eu recours à l'emprunt. Celui souscrit en 2015 a permis une reconstitution du FRNG.

⁹ De 2002 à 2016, en valeurs cumulées, les dépenses d'investissement par habitant sont de 5 167 € pour Beaugency et de 5 168 € pour la strate.

5.2.3 La dette

L'encours de dette au 31 décembre 2017 s'est établi à 9,44 M€ pour le seul budget principal auquel il convient d'ajouter environ 0,95 M€ au titre de l'ensemble des budgets annexes pour obtenir une vision agrégée de la situation balgentienne.

La capacité de désendettement n'appelle pas de remarques particulières tant qu'elle peut être maintenue aux valeurs constatées fin 2016 (5,8 années de CAF pour le seul budget principal ramené à 5,1 années en consolidé).

Fin 2016, l'encours de dette du budget principal se compose de dix contrats de prêt et sa durée résiduelle moyenne est de 13,09 ans. Il se répartit sur cinq établissements prêteurs dont le premier, la Caisse d'épargne, représente à lui seul 51,1 %, les autres banques pesant chacune au moins 10 % de l'encours.

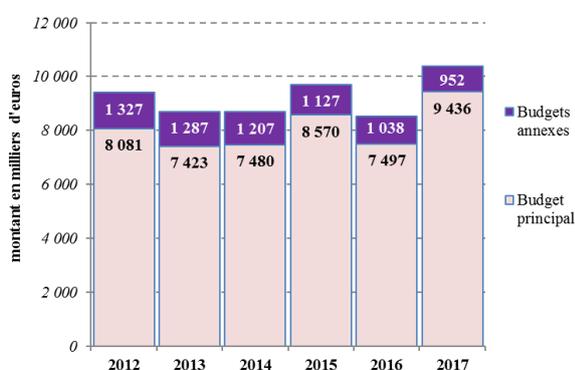
Au 31 décembre 2016, la structure de taux de l'encours du budget principal repose sur une répartition à hauteur de 67,6 % en taux fixe, 20,8 % en taux variable et 11,6 % en taux complexe. Près de 88,38 % de cette dette est cotée A1, donc sans risques spécifiques. En revanche, deux emprunts présentent une classification moins prudente : l'un, représentant 1,11 % de l'encours, est coté C4 mais arrive à échéance courant 2018, l'autre, coté D4, représente 10,51 % de l'encours et possède une durée résiduelle de 10,23 années.

Au cours de la période 2012-2017, le montant moyen des charges d'intérêts est de 197 912 €. Elles tendent globalement à diminuer à l'échelle de la période (variation annuelle moyenne de - 2,5 %) mais ré-augmentent depuis 2014 (+ 8,9 %). Après avoir continuellement diminué, fin 2016, le taux d'intérêt apparent retrouve presque son niveau de début de période.

D'après le profil d'amortissement prévisionnel de la dette, l'amortissement du capital emprunté au titre du budget principal affiche une tendance baissière jusqu'en 2019 (614 233 €), puis augmente régulièrement jusqu'en 2024 (647 109 €) sans toutefois dépasser la valeur de début de période (660 875 € en 2017). Sauf à dégrader les ratios financiers ou à améliorer l'autofinancement de la collectivité, ce quasi palier limite les marges de manœuvre en termes d'endettement.

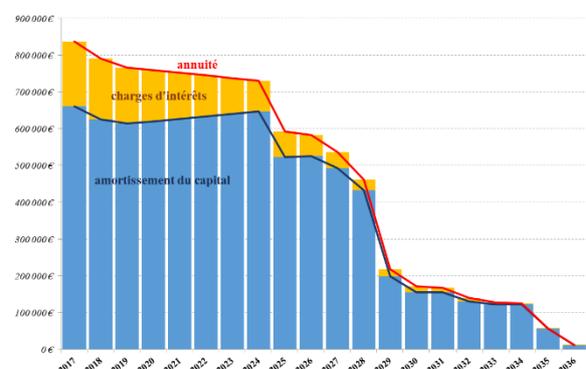
L'encours de dette et le profil d'amortissement vont nécessairement évoluer en raison de la souscription dès 2017 de nouveaux emprunts (2,6 M€), liés notamment au projet Agora.

Figure 12 : Évolution de l'encours de dette de Beaugency



Source : CRC d'après les comptes de gestion

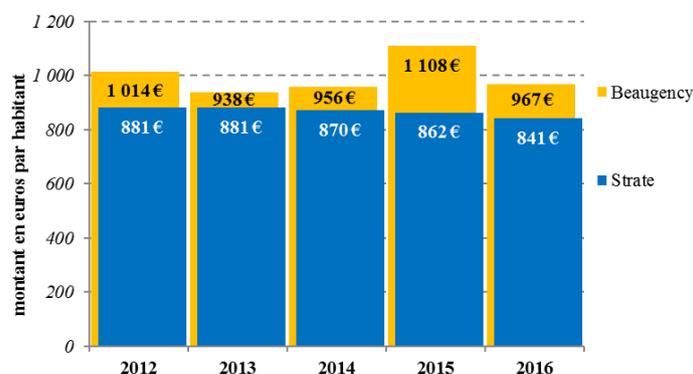
Figure 13 : Profil d'amortissement prévisionnel de la dette du budget principal (au 1^{er} mars 2017)



Source : commune

Fin 2016, la dette balgentienne par habitant s'élève à 967 € soit un niveau supérieur de 15 % à celui de la strate. En moyenne, cette situation est constante sur l'ensemble de la période. En outre, la variation annuelle moyenne (- 1,2 %) est identique pour la commune et la strate.

Figure 14 : Comparatif du niveau de dette par habitant de la commune de Beaugency avec la moyenne de la strate



Source : fiches AEF et fiches comptes individuels des communes

5.2.4 La trésorerie

La trésorerie de la collectivité résulte de la comparaison, au 31 décembre, de la situation du fonds de roulement net global au regard de celle du besoin en fonds de roulement.

La trésorerie nette globale se dégrade, passant de 6,3 M€ fin 2012 à 3,5 M€ fin 2016, sans toutefois atteindre un seuil d'alerte. Celle du seul budget principal représentait alors encore, en fin de période, près de 46 jours de charges courantes. En revanche, fin 2017, cet indicateur n'est plus qu'à 6,2 jours.

Les budgets annexes, et notamment ceux de l'eau et de l'assainissement, sont particulièrement pourvoyeurs de trésorerie puisque, fin 2016, ils représentent, à eux deux, plus des deux tiers de la trésorerie nette globale. Cette part augmente encore fin 2017 pour atteindre plus de 92 %. Dans une perspective de transfert des compétences *eau et assainissement* à la communauté de communes, Beaugency doit anticiper l'effet de cette évolution sur la situation de sa trésorerie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'année 2014 marque une rupture dans la situation financière de la commune. Ainsi, de 2012 à 2014, à défaut d'un contrôle suffisant, les équilibres liés à l'activité n'ont cessé de se dégrader tandis que la maîtrise des dépenses d'équipement et la stratégie de désendettement visaient à réduire l'encours de dette. Ces évolutions se sont traduites par une mobilisation du fonds de roulement net global. À partir de 2014, l'excédent brut de fonctionnement s'améliore sous l'effet conjoint de la stabilisation des charges de gestion puis de l'augmentation de la fiscalité.

Malgré ces ajustements, fin 2017, l'EBF demeure inférieur à son montant de 2012 et, ramené au nombre d'habitants, l'écart avec la strate s'est significativement accru. En fin de période, a contrario de l'activité, la situation patrimoniale évolue au rythme de la relance des dépenses d'équipement, du recours à l'emprunt et de la dégradation de la trésorerie.

Ainsi, non seulement les finances communales peinent à retrouver les équilibres existants en 2012 mais la commune a réduit ses marges de manœuvre. La hausse de la fiscalité (+ 714 708 € entre 2012 et 2017 dont 393 876 € entre 2015 et 2016) ne suffit pas à compenser la baisse des dotations (- 384 028 € entre 2012 et 2017) et l'augmentation initiale des charges (+ 496 932 € entre 2012 et 2017) tandis que la réalisation du projet Agora se traduit par une reprise de l'endettement.

6 L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL

6.1 Les moyens et l'organisation dédiés à la gestion des ressources humaines

Au cours de la période 2012-2016, la direction du personnel et des ressources humaines est directement dirigée par la directrice générale des services et repose sur trois agents (deux rédacteurs et un adjoint administratif). Sur la base des 167 agents présents au 31 décembre 2016, le dimensionnement du service représente 1,79 % de l'effectif. À compter de mars 2018, suite au non remplacement d'un départ en retraite, l'effectif du service est réduit à deux agents qui ont chacun moins de deux ans d'ancienneté au sein de la commune.

L'activité du service est essentiellement concentrée sur la gestion de la paye, des carrières et du statut, les autres dimensions (recrutement, formation, accompagnement du personnel etc.) étant moins développées.

La ville ne s'est pas dotée d'un règlement intérieur organisant la vie et les conditions d'exécution du travail en son sein de sorte qu'il n'existe pas de document unique récapitulant les règles relatives au temps de travail hebdomadaire, aux horaires de travail, aux heures supplémentaires, aux astreintes, aux congés annuels, aux jours fériés, au compte épargne temps, aux autorisations d'absences, etc.

La collectivité diffuse des notes de service au gré des sujets et des besoins. En raison du renouvellement des agents du service du personnel et de défaillances de classement, les notes de service correspondant aux sujets précédents n'ont pas pu être communiquées à la chambre.

La chambre recommande à la commune d'adopter un règlement intérieur organisant la vie et les conditions d'exécution du travail en son sein.

<p>Recommandation n° 5 : Adopter un règlement intérieur organisant la vie et les conditions d'exécution du travail au sein de la collectivité en veillant à mettre le régime du temps de travail annuel en conformité avec les dispositions légales et réglementaires.</p>

6.2 Des fondamentaux qui pèsent sur les finances communales

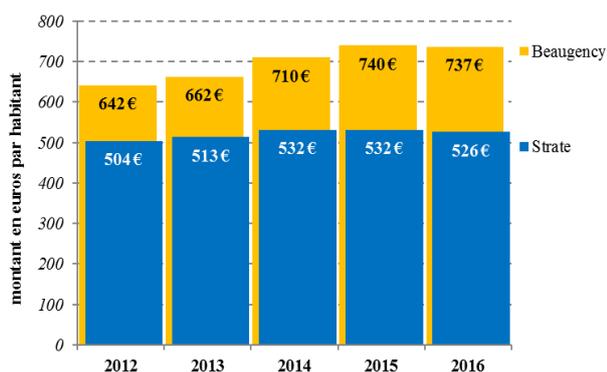
Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses de la collectivité qui doit accentuer son effort de maîtrise.

6.2.1 Une progression peu maîtrisée de la masse salariale

6.2.1.1 Les dépenses de personnel de Beaugency sont significativement plus élevées que celles de la strate

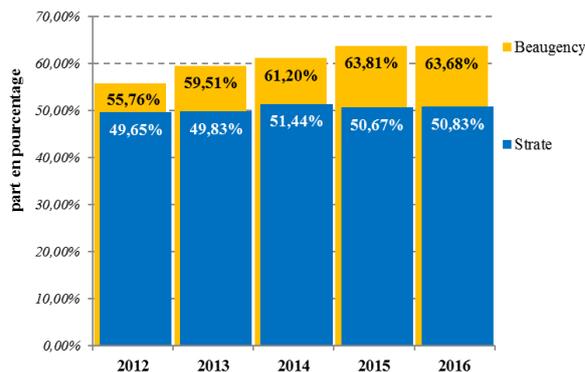
En 2016, les dépenses de personnel représentent 63,68 % des charges de fonctionnement du budget de la commune alors que ce ratio n'est que de 50,83 % pour la strate de comparaison. Depuis 2012, cet indicateur a augmenté de 7,92 points pour Beaugency contre seulement 1,18 points pour la strate.

Figure 15 : Comparatif du niveau des dépenses de personnel par habitant de la commune de Beaugency avec la moyenne de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

Figure 16 : Comparatif de la part des dépenses de personnel sur l'ensemble des charges de fonctionnement entre la commune de Beaugency et la moyenne de la strate



Source : fiches comptes individuels des communes

Les dépenses de personnel par habitant s'élèvent, en 2016, à 737 € alors qu'elles n'étaient encore que de 642 € en 2012. Le rythme de croissance de ce ratio est lui aussi nettement différencié puisqu'il présente, à Beaugency, une variation annuelle moyenne de 3,5 % contre seulement 1,1 % pour la strate, soit 2,4 points d'écart. Il en résulte que le différentiel avec la strate est en constante augmentation, passant de 138 € à 211 €. Avec un différentiel moyen de 177 € par habitant, les dépenses de personnel de la commune sont significativement plus élevées que celles constatées pour les communes de la même strate (+ 33,9 %).

6.2.1.2 Des effectifs qui ne sont pas encore maîtrisés

Fin 2016, les 167 emplois pourvus comprennent 143 titulaires, 14 non-titulaires en CDD et deux en CDI et huit emplois aidés¹⁰. À titre de comparaison, l'effectif brut des communes de 5 000 à 9 999 habitants était de 118 au 31 décembre 2015. L'écart à la strate précédemment constaté sur les dépenses de personnel s'explique donc en grande partie par un écart quantitatif sur les effectifs.

¹⁰ Cf. annexe relative au personnel du compte administratif 2016.

D'après l'annexe du compte administratif, la commune comptait 173 agents en 2012. En 2014, ses effectifs atteignaient 183 agents, soit une augmentation de 5,78 %. Depuis lors, l'effectif constaté au 31 décembre diminue constamment pour atteindre 167 agents fin 2016, soit une diminution de 8,7 % par rapport au maximum enregistré fin 2014. Cette évolution se retrouve également à l'examen des ETPT qui, après un effectif maximum de 166,24 en 2014, diminuent pour s'établir à 158,27 agents (soit - 4,8 % entre 2014 et 2016).

Il convient toutefois de remarquer, d'une part, que l'augmentation initialement constatée de 2012 à 2014 est plus sensible au niveau des ETPT (+ 8,5 %) qu'à celui de l'effectif brut (+ 5,7 %) et, d'autre part, que les effectifs de titulaires sont passés de 134 en 2012 à 143 en 2016 tandis qu'en même temps les non titulaires sont passés de 26 à 16.

Tableau 10 : Évolution des effectifs de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Population au 1 ^{er} janvier (a)	7 968	7 914	7 822	7 734	7 753	-0,7 %
Nombre d'agents au 31 décembre (b)	173	182	183	177	167	-0,9 %
<i>dont titulaires</i>	134	140	141	140	143	1,6 %
<i>dont non titulaires</i>	26	29	30	30	16	-11,4 %
<i>dont contrats aidés</i>	13	13	12	7	8	-11,4 %
Nombre d'habitants par agents (a / b)	46,1	43,5	42,7	43,7	46,4	0,2 %
Effectif total en ETPT	153,12	161,04	166,24	161,91	158,27	0,8 %
Taux d'administration ¹¹ Beaugency	19,2	20,3	21,3	20,9	20,4	1,5 %
Taux d'administration strate (5 000 à 9 999 hab)	17	17,3	15,5	15,5	-	
Taux d'administration strate (10 000 à 19 999 hab)	19,9	20,1	18,2	18,2	-	

Source : comptes administratifs ; commune ; fiches comptes individuels des communes ; fiche 8-5 de la publication « Les collectivités locales en chiffres » pour les années 2014 à 2017

Ce double constat permet de conclure à une consolidation de l'emploi au cours de la période sous revue malgré l'apparence d'une diminution des effectifs bruts. Cette situation est assumée par M. Bourdin qui l'explique par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires et par la volonté municipale de résorber l'emploi précaire que ce soit celui issu de l'embauche d'emplois aidés ou de l'application de la loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. M. Bourdin affirme que la commune dispose d'un taux d'absentéisme quatre fois inférieur à la strate ce qui, selon lui, traduit un climat social serein. Fin 2016, le taux d'administration ou le nombre d'habitants par agent s'avèrent du même ordre que celui de fin 2012.

6.2.1.3 Les rémunérations du personnel augmentent

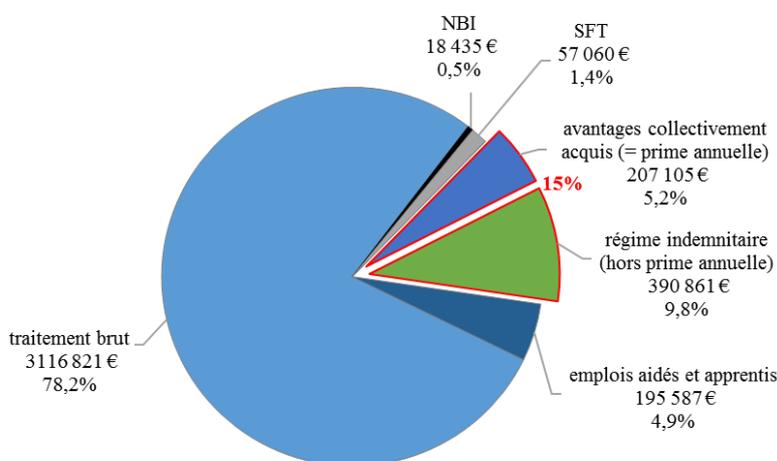
Entre 2012 et 2017, les charges de personnel n'ont cessé de progresser, que ce soit en valeur absolue ou relative. Ce poste est passé de 5,12 M€ en 2012 à 5,82 M€ en 2017, soit une variation annuelle moyenne de 2,6 %, supérieure de 1,5 points à celle constatée pour l'ensemble des charges courantes. Il représente 66,3 % de cet agrégat fin 2017 alors que cette proportion n'était encore que de 61,6 % à fin 2012.

¹¹ Le taux d'administration est égal au nombre d'agents employés (ici en ETPT) pour 1 000 habitants.

Les charges sociales présentent une variation annuelle moyenne supérieure (3,6 %). Outre la corrélation avec celle des rémunérations, cette évolution s'explique par l'augmentation de trois points du taux de la part employeur de la contribution CNRACL, ce dernier étant passé de 27,4 % fin 2012 à 28,85 % en 2013 pour ensuite atteindre 30,4 % en 2014. Depuis 2013, la proportion des charges sociales sur les charges de personnel interne demeure relativement stable (28 % en 2013 et 28,6 % en 2017).

La rémunération de l'ensemble du personnel est passée de 3,65 M€ en 2012 à 4,07 M€ en 2017, soit une augmentation globale de 420 557 € ou une variation annuelle moyenne de 2,2 %. L'augmentation est particulièrement sensible entre 2013 et 2014 (+ 5,8 %) et entre 2014 et 2015 (+ 3,1 %) et s'explique par l'évolution des effectifs et, dans une moindre mesure, par celle d'une partie du régime indemnitaire.

Figure 17 : Part moyenne des différentes composantes de la rémunération du personnel (hors atténuations de charges) sur la période 2012-2016



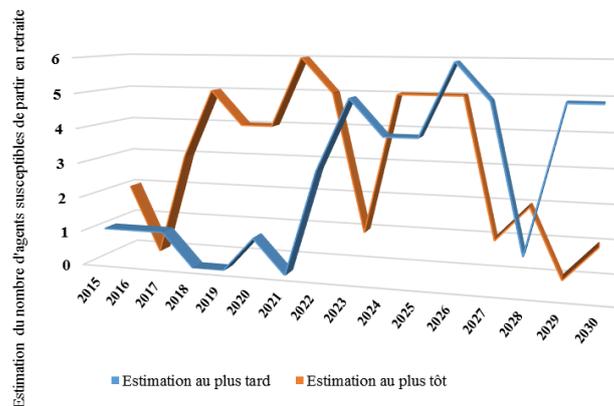
Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les bulletins de paye

Toutes catégories confondues et hors atténuations de charges, de 2012 à 2016, en moyenne, la rémunération du personnel se compose du traitement brut (78,2 %), du supplément familial de traitement (1,4 %), de la nouvelle bonification indiciaire (0,5 %), des avantages collectivement acquis (5,2 %) et la rémunération accessoire (9,8 %). Enfin, la rémunération des emplois aidés et des apprentis représente 4,9 % du total.

Pour maîtriser la valeur du traitement brut, à défaut de pouvoir intervenir sur les grilles ou la valeur du point d'indice, la commune peut agir sur le volume de ses effectifs et sur leur qualification.

S'agissant des effectifs, la commune ne remplace pas les départs à la retraite poste à poste et, depuis 2014, procède systématiquement à une analyse des besoins en réévaluant les fiches de poste et les référentiels de tâches. D'après ses anticipations, en fonction de l'âge de départ (62 ou 67 ans) la commune pourrait, de 2018 à 2022, soit bénéficier de 4,8 départs, en moyenne annuelle soit connaître une période de faible diminution (0,8 départ).

Figure 18 : Estimation du nombre annuel de départs à la retraite dans les quinze prochaines années en fonction d'un âge de départ à 62 ou 67 ans



Source : commune

S'agissant de la qualification des agents, la commune peut, soit bénéficier de l'effet noria (remplacement d'agents âgés par des jeunes) soit, pour les titulaires, réguler l'avancement des agents par le biais de l'avancement d'échelon et de la promotion interne. Concernant l'avancement d'échelon, sans qu'elle soit systématique, la commune avait une pratique plutôt favorable aux agents puisque basée sur l'avancement à la durée minimale d'ancienneté. Cette disposition n'a désormais plus lieu d'être en raison de la réforme des « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui a unifié la durée d'avancement d'échelon. Les promotions internes ont été gelées par l'actuelle municipalité, son choix étant de les valider dès lors qu'elles correspondent à un besoin ou à une évolution de poste. Sur la période 2011-2016, il ressort que sur les sept promotions internes accordées, trois ont eu lieu en 2015.

Le supplément familial de traitement (SFT) est un accessoire obligatoire du traitement qui est accordé en fonction du nombre d'enfants à charge. Il concerne aussi bien les fonctionnaires que les agents contractuels pour lesquels la rémunération est calculée par référence aux traitements des fonctionnaires. À Beaugency, le SFT représente un montant annuel moyen de 57 060 €, soit 1,4 % de la rémunération brute totale et concerne en moyenne 79,2 agents, soit 44,9 % des effectifs. Il passe de 59 777 € en 2012 à 52 976 € en 2016, soit une diminution annuelle moyenne de - 3 %. Cette évolution, comme celle du montant annuel moyen par agent (- 6 %), traduit le vieillissement des effectifs.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) consiste en l'attribution d'un certain nombre de points d'indices majorés en fonction des missions exercées. Seuls les fonctionnaires peuvent y prétendre et son bénéficiaire, non cumulatif, s'avère de droit dès lors que les conditions sont remplies. À Beaugency, la NBI représente un montant annuel moyen de 18 435 €, soit 0,5 % de la rémunération brute totale et concerne, en moyenne, 18 agents, soit 10,3 % des effectifs. L'examen des NBI versées n'appelle pas de remarques particulières à l'exception de celles concernant le directeur des services techniques et le responsable du centre technique municipal qui, de 2010 à 2016, bénéficient chacun d'une NBI de 25 points attribuée au titre de « l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité », ce qui ne correspond pas aux missions réellement exercées par ces agents. Par ailleurs, le décret du 3 juillet 2006 ne permettait pas au directeur des services techniques, alors au grade de technicien territorial, de prétendre à une NBI supérieure à 15 points ni même, depuis l'obtention du grade d'ingénieur, en août 2016, d'en bénéficier.

En moyenne, au cours de la période 2012-2017, les rémunérations du personnel (hors atténuations) se répartissent à hauteur de 83,4 % pour les titulaires, 12,2 % pour les non titulaires et 4,4 % pour les emplois aidés et les apprentis.

Les rémunérations du personnel non titulaire affichent une variation annuelle moyenne légèrement inférieure à celle du personnel titulaire (2,5 % contre 2,9 %). Si le nombre de non titulaires diminue (moyenne de 28,75 agents sur la période 2012-2015 contre seulement 16 agents en 2016), leur rémunération annuelle brute moyenne augmente de 67,8 % entre 2015 et 2016 passant ainsi de 18 504 € à 31 043 € ce qui signifie que parmi les personnels non titulaires encore présents en 2016, la part des emplois à temps complet ou mieux rémunérés a augmenté.

Pour le personnel titulaire, la rémunération annuelle brute moyenne est de 24 469 € en 2016 et n'évolue guère par rapport à l'année précédente (24 440 €). De 2012 à 2016, sa variation annuelle moyenne est de 1,6 %. Pour cette catégorie de personnel, l'enveloppe budgétaire consacrée au régime indemnitaire a fait l'objet d'une revalorisation conséquente entre 2013 et 2014 (+ 83 763 €, soit + 16,3 %). La part du régime indemnitaire est ainsi passée de 16,6 % des rémunérations du personnel titulaire en 2012 à 17,8 % en 2014. Depuis, cette proportion n'a cessé de baisser pour revenir à 16,5 % en 2017.

Les autres rémunérations, qui regroupent les emplois aidés et les apprentis, sont en nette diminution, passant de 283 170 € en 2012 à 93 667 € en 2017, soit une diminution annuelle moyenne de - 20 %. Cette situation s'explique par la réduction des effectifs concernés (en moyenne 12,6 agents de 2012 à 2014 contre 7,5 agents de 2015 à 2016).

Le rythme de croissance des dépenses de personnel demeure supérieur à celui des autres charges et des produits de gestion ce qui conduit à accroître leur poids alors qu'il était déjà d'un niveau élevé. Les effectifs physiques de la commune s'avèrent plus élevés que ceux constatés pour les communes de la même strate. Si les effectifs ETPT tendent à diminuer depuis 2014 (environ huit postes au total), cette évolution n'est toutefois pas encore assez importante pour enrayer l'augmentation précédente.

6.2.2 Le temps de travail

Une gestion plus rigoureuse du temps de travail et la formalisation du dispositif applicable au sein d'un règlement intérieur permettraient à Beaugency de retrouver une relative marge de manœuvre ainsi qu'une meilleure appropriation et un renforcement juridique.

6.2.2.1 Un temps de travail annuel inférieur à la durée légale

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées par l'organe délibérant dans les limites applicables aux agents de l'État. La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est de 1 607 heures depuis 2005, cette durée constituant tant un plafond qu'un plancher.

À Beaugency, le comité technique paritaire du 18 novembre 1999 et le conseil municipal du 26 novembre 1999 ont approuvé les grandes lignes du projet d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) et sa mise en place au 1^{er} janvier 2000. Cette délibération ne mentionne pas explicitement les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicable aux agents. Par une nouvelle délibération du 28 janvier 2000,

l'assemblée délibérante a autorisé le maire à signer le protocole d'accord. Il est toutefois relevé que ce dernier est daté du 21 décembre 1999, soit un mois avant la délibération l'y autorisant.

Si le dispositif en vigueur a bien été adopté préalablement à l'entrée en vigueur de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, pour autant, il ne fait pas référence à un régime antérieur plus favorable. La seule circonstance que les agents bénéficient de jours de congés excédant le contingent légal ne peut suffire à faire regarder la collectivité comme ayant créé un régime de travail particulier susceptible d'être maintenu, dès lors que dans un tel cas le régime doit s'entendre comme d'un ensemble de règles destinées à mettre en œuvre un dispositif complet d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Selon le protocole d'accord, la durée hebdomadaire de travail est fixée à 35 heures pour tous les agents de la ville exerçant leur fonction à temps plein et la réduction du temps de travail s'applique également aux agents à temps incomplet et au personnel non statutaires. Enfin, l'accord stipule que tous les avantages acquis par le personnel sont maintenus, à savoir :

- trente jours plus deux jours de fractionnement des congés annuels ;
- un jour de pont accordé chaque année ;
- le jour du maire attribué, lors de la fête de Beaugency ;
- une demi-journée accordée à l'occasion des fêtes de Noël et du jour de l'An.

Enfin, au cours de la période 2012-2015, il convient d'ajouter une journée supplémentaire liée à l'absence de mise en place de la journée de solidarité. En effet, ce n'est que par une délibération du 3 mars 2016 que la commune s'est conformée à la mise en place de la journée de solidarité prévue douze ans plus tôt par la loi.

En application de ce dispositif plus avantageux que le régime légal, la commune supporte un surcoût annuel moyen de 211 444 € soit l'équivalent de 6,19 ETPT (cf. annexe n°6). La chambre rappelle la nécessité de mettre le régime du temps de travail annuel en conformité avec les dispositions légales et réglementaires.

6.2.2.2 Des heures supplémentaires détournées de leur objet initial

En principe, les heures supplémentaires ne peuvent être effectuées qu'à la demande de l'autorité territoriale ou du chef de service. Interrogée sur sa pratique en la matière, la commune indique que « *Ce sont les chefs de service qui autorisent en amont les heures supplémentaires réalisées par les agents. Ces heures supplémentaires doivent en priorité faire l'objet d'un repos compensateur si cela est compatible avec le fonctionnement du service.* ».

Tableau 11 : Évolution et décomposition des heures supplémentaires déclarées

		2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Nombre annuel d'heures supplémentaires	X	272	272	272	272	272	0 %
	Y	251	251	251	251	207	-4,6 %
	Z	153	149	128	135	90	-12,4 %
	A	66	87	195	185	185	29,2 %
	B	0	40	162	162	163	-
	C	103	103	103	103	103	0 %
	<i>sous-total</i>	845	900	1 110	1 108	1 020	4,8 %
	<i>part en % sur l'ensemble des heures supplémentaires</i>	47 %	70 %	55 %	59 %	63 %	-
	<i>Nombre annuel moyen d'heures supplémentaires par agent</i>	140,8	150,0	185,0	184,6	170,0	4,8 %
	<i>Reste des agents de la commune</i>	936	383	898	768	603	-10,4 %
	<i>part en % sur l'ensemble des heures supplémentaires</i>	53 %	30 %	45 %	41 %	37 %	-
	<i>Nombre annuel moyen d'heures supplémentaires par agent</i>	7,3	2,8	6,7	5,7	4,3	-12,2 %
	Nombre total d'heures supplémentaires	1 781	1 283	2 008	1 875	1 623	-2,3 %
<i>Nombre total d'agents</i>	134	142	140	141	145	2 %	
<i>Nombre annuel moyen d'heures supplémentaires par agent</i>	13,3	9,0	14,3	13,3	11,2	-4,2 %	

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Le décret 2002-60 du 14 janvier 2002 encadre les Indemnités Horaires pour Travaux Supplémentaires (IHTS) et, sauf exceptions, pose pour principe que le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures pour un temps complet (y compris les heures accomplies les dimanche et jour férié ainsi que celles effectuées la nuit) et que la récupération des heures supplémentaires sous forme de repos compensateur doit être privilégiée, leur indemnisation étant l'exception. Seuls les agents ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

L'examen des IHTS montre qu'en moyenne, au cours de la période 2012-2016, six agents (soit 4,3 % des effectifs) dont quatre chefs de service, concentrent 59 % des heures supplémentaires réalisées (soit 166,1 heures par an et par agent) tandis que le reste des agents (95,7 %) en réalise 41 % (soit 5,4 heures par an et par agent). En outre, comme le montre le tableau n° 12 ci-après, plusieurs agents réalisent, sur cinq ans, un volume d'heures supplémentaires étonnamment constant.

Au cours de la période 2012-2016, les IHTS représentent un coût annuel moyen de 36 202 € pour la commune. Près de 54,5 % de ce coût moyen est absorbé par les six agents dont le volume d'heures supplémentaires se distingue.

Tableau 12 : Évolution du coût des heures supplémentaires (IHTS)

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
X	5 719	5 865	5 964	6 215	6 334	2,6 %
Y	6 214	6 297	6 516	6 589	6 312	0,4 %
Z	1 803	1 797	1 567	1 699	1 143	-10,8 %
A	1 061	1 401	3 441	3 148	3 284	32,6 %
B	0	628	2 576	2 606	2 721	-
C	1 427	1 462	1 539	1 581	1 662	3,9 %
<i>sous-total</i>	16 224	17 451	21 603	21 837	21 455	7,2 %
<i>Reste des agents de la commune</i>	20 642	9 172	19 688	18 684	14 253	-8,8 %
Total	36 865	26 623	41 291	40 521	35 708	-0,8%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Sans justifier l'absence de récupération des heures supplémentaires, la commune a fourni les explications suivantes pour trois d'entre eux :

- pour l'agent Z, la commune explique que les heures supplémentaires étaient destinées « à payer des heures faites pour la gestion du marché le samedi matin, [...] qui faisaient l'objet d'un relevé et d'un paiement ». Compte tenu de la récurrence de la mission exercée et de la périodicité des heures supplémentaires y afférentes la commune aurait dû s'interroger sur une éventuelle révision de la fiche de poste de l'agent concerné. Il est relevé que depuis son départ en retraite en novembre 2016, la collectivité a décidé de déléguer l'exploitation des marchés hebdomadaires à un prestataire privé.
- pour l'agent B, la ville indique qu'il a bénéficié du paiement d'heures car, à la suite de la mise en place des TAP, son activité a augmenté du fait de remplacements d'animateurs ou d'intervenants absents ce qui l'a conduit à réaliser ses missions de direction en dehors de ses horaires.
- pour l'agent C, elle justifie le paiement d'heures supplémentaires par la nécessité pour cet éducateur jeunes enfants (EJE) d'être sur le terrain avec les enfants tout en assumant des tâches administratives (planning, commandes, budget etc.) en dehors de ses horaires. La commune concède qu'« il y avait là également négociation autour d'un volume forfaitaire ».

Pour les trois autres cas, outre le détournement de leur objet initial, les IHTS ont été versées à des agents qui ne pouvaient y prétendre en raison de leur indice ou de leur grade.

Pour l'agent Y, la municipalité indique que les heures réalisées correspondent à une mission faite pour un syndicat d'assainissement et, comme le montre le tableau ci-après, sont refacturées par la ville dans le cadre d'une convention de mise à disposition.

Tableau 13 : Comparaison du coût des heures supplémentaires de l'agent Y et des titres émis à l'encontre du SIVU Assainissement

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<i>Coût annuel des heures supplémentaires de l'agent Y (a)</i>	6 214	6 297	6 516	6 589	6 312	0,4 %
<i>Montants des titres émis à l'encontre du SIVU ASSAINISSEMENT (b)</i>	4 378	4 758	4 924	4 616	5 101	3,9 %
<i>Solde (a - b)</i>	1 836	1 539	1 592	1 973	1 211	-9,9 %

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur

Cette situation appelle plusieurs constats. De manière générale il convient de rappeler que le temps de mise à disposition devrait relever du temps de travail normal de l'agent et ne devrait pas conduire à dépasser un temps complet.

La convention conclue avec le syndicat prévoit la mise à disposition de l'agent pour 12 heures et 20 minutes par mois à compter du 1^{er} janvier 2015. Or, ce volume d'heure s'avère inférieur à celui des heures supplémentaires payées (20,89 heures/mois en 2015 par exemple). La commune indique que les heures ont diminué lors de la nomination de l'agent au grade d'ingénieur. Force est de constater que c'est seulement à compter de cette nomination que le volume d'heures supplémentaires payées correspond exactement au temps de mise à disposition figurant dans la convention (12,2 heures d'août à décembre 2016).

D'après les pièces jointes aux titres émis à l'encontre du syndicat d'assainissement pour les exercices 2012, 2014 et 2015 et d'après les bulletins de paye pour la période d'août à décembre 2016, les heures facturées au syndicat d'assainissement correspondent uniquement à des heures supplémentaires qui sont rémunérées au titre des dimanche et jours fériés. À cet égard, sans chercher à remettre en cause la réalité du travail effectué pour le syndicat, la chambre estime peu probable que l'agent y consacre ses week-ends de sorte que le paiement d'heures supplémentaires semble plutôt constituer une forme de complément de rémunération. La convention conclue en 2014 prévoit en outre la possibilité pour le SIVU de « verser directement à cet agent un complément de rémunération qui serait justifié par ses fonctions, dans les limites prévues par les articles 87 et 88 de la loi n°84-53 ». Cette disposition n'a pas été appliquée.

Enfin, il est relevé qu'un agent Y bénéficiait de l'IHTS alors que son grade – au vu des délibérations des 28 février 2003 et 30 mai 2005 – ne semble pas lui permettre de bénéficier de cette indemnité.

L'agent X possédait, lui, de janvier à juin 2012, le grade d'assistant spécialisé d'enseignement artistique, puis, à partir de juillet 2012, le grade d'assistant d'enseignement artistique principal de 1^{re} classe. Beaugency précise qu'en vertu de son grade, un ETP équivaut vingt heures correspondant à des face à face pédagogiques. Or, outre son activité d'enseignement, l'agent exerce également la direction de l'école de musique et assume l'organisation et la gestion présente de dix à quinze manifestations par an, ce qui, selon la commune, justifie le paiement d'heures supplémentaires dont elle convient toutefois qu'« Au regard de la volumétrie réelle, la négociation d'un « forfait » a été actée il y a quelques années. ». Il est relevé qu'au sein de la filière culturelle, le bénéfice des IHTS est réservé aux cadres d'emplois des assistants de conservation et des adjoints du patrimoine. Les assistants d'enseignement artistique peuvent en revanche bénéficier d'indemnités d'heures supplémentaires d'enseignement, dont les modalités diffèrent des IHTS, sous réserve qu'une délibération le prévoit, ce qui est le cas de la délibération du 30 mai 2005. Par conséquent, cet agent ne pouvait bénéficier du paiement d'IHTS de janvier 2012 à décembre 2016.

Pour l'agent A, la commune justifie le recours aux heures supplémentaires par sa présence régulière sur des manifestations le soir ou le week-end. Cet agent possédait dès janvier 2012 le grade d'assistant de conservation principal de 2^e classe avec un indice brut de 444. Or, la délibération du 30 mai 2005 réserve le versement de l'IHTS aux assistants de conservation du patrimoine de 2^e classe dont l'indice brut est inférieur ou égal à 380. Par conséquent, cet agent n'aurait pas dû pouvoir bénéficier du versement d'IHTS de janvier 2012 à décembre 2016.

Les explications produites par la commune ne suffisent pas à expliquer le recours aux heures supplémentaires dans de telles proportions et laissent supposer qu'elles auraient été utilisées afin de compléter le régime indemnitaire de certains agents.

La chambre relève qu'en séance du 29 mars 2018, le conseil municipal a approuvé deux délibérations, l'une pour définir le repos compensateur ouvert par les heures supplémentaires et qui rappelle que la récupération est prioritaire, l'autre pour modifier le régime des IHTS applicable aux agents de la commune.

6.3 Les avantages collectivement acquis et la rémunération accessoire

6.3.1 Les avantages collectivement acquis

À Beaugency, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération, sont constitués par le versement d'une prime annuelle à l'ensemble des agents de la commune.

L'article 111-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permet leur maintien lorsqu'ils ont été mis en place avant son entrée en vigueur. Pour pouvoir être légalement maintenus, ces avantages collectifs doivent donc avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. Dans son arrêt du 28 septembre 2000, la Cour des comptes a en outre précisé que « *pour rentrer dans le champ d'application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les primes devaient avoir fait l'objet d'une délibération antérieure à la loi* »¹².

Interrogée sur l'existence d'une telle délibération, la commune a d'abord produit une délibération du 27 novembre 1981 qui fait référence au décret n°81-915 du 4 octobre 1981¹³ et instaure une prime « *unique et exceptionnelle* » dont les caractéristiques ne permettent pas de considérer qu'il s'agit du même dispositif. Dans un deuxième temps, la commune a produit une délibération du 28 mai 1976 par laquelle la commune accorde une subvention à l'Amicale du personnel pour tenir compte des aides envisagées par l'association et notamment le versement de primes de vacances et de fin d'année. La délibération ne contient aucune information concernant les modalités de liquidation et de versement aux agents.

La ville a également communiqué plusieurs documents postérieurs y afférents :

- une délibération du 22 février 1991 par laquelle le conseil municipal a décidé d'inscrire au budget communal le versement de cette prime qui était auparavant versée de manière indirecte par le biais d'une subvention accordée à « l'Amicale du personnel communal ». D'après cette délibération, cette prime comprend une part fixe correspondant à 60 % du montant indiciaire brut minoré des charges sociales¹⁴ tel qu'établi au mois de mai de l'année de versement et une part variable de 40 % comprenant une modulation en fonction de la notation de l'agent (à hauteur de 25 %) et en fonction de son absentéisme (à hauteur de 15 %).
- une délibération du 28 janvier 2000 par laquelle le conseil municipal modifie l'attribution de la prime annuelle et prévoit l'augmentation de la part fixe de 60 % à 70 % et le retrait de la prise en compte de la notation de l'agent au sein de la part variable qui passe à 30 % et ne repose désormais plus que sur son assiduité.
- une délibération du 26 mai 2000 par laquelle le conseil municipal précise les modalités de prise en compte de l'absentéisme pour le calcul de la part variable.
- un procès-verbal du comité technique paritaire du 4 juillet 2012 qui fait apparaître une nouvelle modification du mode de calcul concernant la prise en compte de l'absentéisme.

¹² Cf. C. comptes, 4^e chambre, 28 septembre 2000, *commune de Grand-Quevilly*.

¹³ Ce décret prévoit l'attribution d'une prime unique et exceptionnelle en faveur de certains personnels de l'État.

¹⁴ Cotisations CNRACL uniquement.

Or, la modification des conditions d'attribution d'un avantage acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 est illégale. Seules les dispositions constituant elles-mêmes un avantage acquis, peuvent s'appliquer. Le Conseil d'État a déjà jugé qu'une prime annuelle ne pouvait être revalorisée que si cette revalorisation était elle-même prévue dans le dispositif institué avant la loi du 26 janvier 1984¹⁵ et qu'une collectivité ne pouvait en modifier les conditions d'octroi après l'entrée en vigueur de la loi précitée en décidant de faire varier le montant de la prime en fonction de l'assiduité des agents¹⁶. En revanche, il est possible de mettre fin aux avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération¹⁷.

La prime annuelle constitue une part très significative du régime indemnitaire des agents municipaux puisqu'elle représente, en 2016, le tiers de l'enveloppe globale des titulaires et une somme globale de 215 083 €. Malgré son importance budgétaire, cette prime s'avère un outil de gestion des ressources humaines peu opérant, ses effets se limitant à la seule prise en compte de l'absentéisme. Ainsi, selon la délibération du 26 mai 2000, le calcul de la prime annuelle s'établit de la manière suivante : « *partie fixe : 70 % ; partie mobile : 30 % calculé en fonction de l'absentéisme selon les modalités suivantes : - absence de 7 à 16 jours : 10 % d'abattement ; - absence de 17 à 29 jours : 20 % d'abattement ; - à partir de 30 jours d'absentéisme : 30 % d'abattement.* ».

6.3.2 La rémunération accessoire

La rémunération accessoire des agents comprend l'ensemble des sommes perçues en contrepartie ou à l'occasion du service exécuté dans le cadre de leurs fonctions, selon le statut particulier dont ils relèvent. Ces primes et indemnités ne constituent pas des éléments obligatoires de la rémunération et, sauf exceptions, doivent respecter le principe de parité.

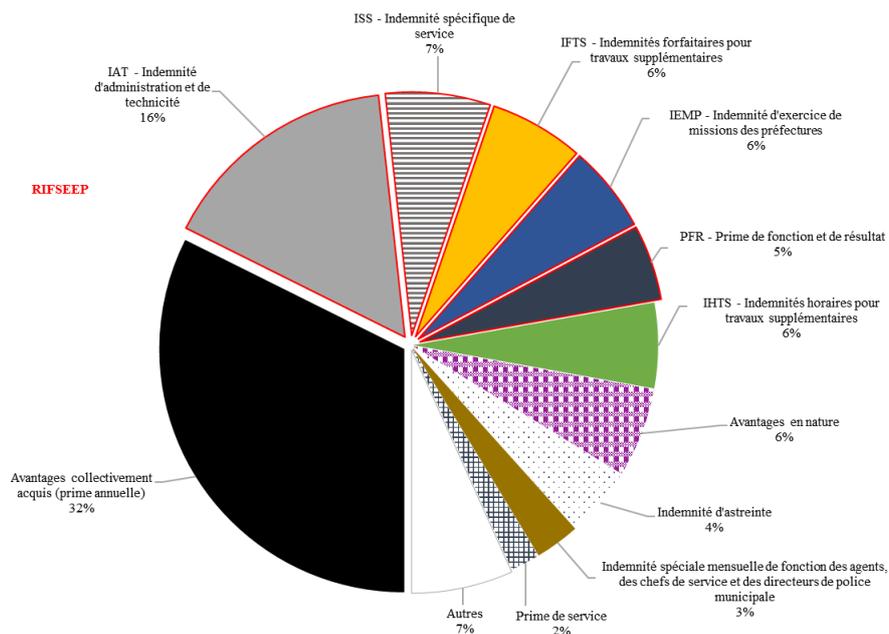
À Beaugency, le régime indemnitaire s'est peu à peu généralisé : alors qu'en 1995, seuls huit chefs de service en bénéficiaient, de 2012 à 2015, en moyenne, seuls 1,4 % des agents titulaires et stagiaires n'en percevaient pas. À compter de 2016, ce n'est plus le cas pour cette catégorie d'agents.

Au cours de la période 2012-2016, le régime indemnitaire s'établit en moyenne à 639 354 € par an. Sur cette somme, onze postes constituent 93 % de l'ensemble. Les avantages collectivement acquis (c'est-à-dire la prime annuelle) représentent 207 105 € soit 32 % du total. Un ensemble de cinq primes - l'Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT), l'Indemnité Spécifique de Service (ISS), l'Indemnité Forfaitaire pour Travaux Supplémentaires (IFTS), l'Indemnité d'Exercice de Missions des Préfectures (IEMP) et la Prime de Fonction et de Résultat (PFR) - en constituent 40 %. Ces primes sont appelées à disparaître au profit du Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP).

¹⁵ Cf. CE, 15 février 1995, n°121429, *SDIS Pyrénées-Atlantique*.

¹⁶ Cf. CE, 1^{er} octobre 1993, n°97549, *commune d'Aulnay-sous-Bois*.

¹⁷ Cf. CE, 21 mars 2008, n°287771, *commune de Bergheim*.

Figure 19 : Composition moyenne du régime indemnitaire de 2012 à 2016

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 a instauré le RIFSEEP au sein de la Fonction Publique d'État. En application du principe de parité, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État bénéficient de ce régime, les collectivités territoriales doivent, dans un délai raisonnable, le mettre en place pour leurs cadres d'emplois homologues. La filière de la police municipale et des gardes champêtres n'est à ce jour pas concernée.

Au cours de la période sous revue, le régime indemnitaire balgentien a évolué pour se conformer à l'environnement juridique mais demeure perfectible dans sa formalisation et son usage managérial.

L'introduction de ce nouveau régime indemnitaire doit conduire à faire évoluer le régime existant pour créer, sauf exceptions, un régime commun à chaque cadre d'emplois et filière. Il vise à simplifier l'architecture indemnitaire en la rendant plus souple, plus cohérente et plus transparente. Le RIFSEEP est ainsi exclusif de toutes autres primes et indemnités à l'exception de celles limitativement énumérées par décret. Il se compose de deux parts obligatoires et cumulables. La première, dénommée indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), constitue une part fixe permettant de prendre en considération les fonctions et l'expérience de l'agent, tandis que la seconde, dénommée complément indemnitaire annuel (CIA), constitue une part variable qui repose sur l'appréciation de l'engagement professionnel et la manière de servir.

À Beaugency, la mise en place de ce nouveau régime a été réalisée au regard des enjeux de pouvoir d'achat et de management. S'agissant du premier, la commune a souhaité le préserver, corriger les impacts du PPCR pour les agents qui n'avaient pas de régime indemnitaire et mettre en place une IFSE minimale. S'agissant du second, la commune a souhaité objectiver le régime indemnitaire et retrouver des leviers de management.

Pour les attachés territoriaux, Beaugency a institué le RIFSEEP à compter du 1^{er} juin 2016 par une première délibération datée du 2 juin 2016. Ce régime a ensuite été élargi à l'ensemble des cadres d'emplois concernés, par une délibération du 21 décembre 2017 qui prévoit sa mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018.

La commune n'a pas profité de l'élargissement du RIFSEEP pour mettre à jour l'ensemble de son régime indemnitaire et l'unifier au sein d'une même délibération. Ainsi, le régime indemnitaire balgentien repose sur un ensemble d'au moins sept délibérations, ce qui ne permet pas d'en obtenir une vision globale et unifiée. Par sa dispersion, le dispositif ne facilite ni son suivi (qu'il soit réglementaire ou budgétaire) ni son contrôle.

Les délibérations du 28 février 2003 et du 30 mai 2005 ne fixent pas de critères de modulation pour les primes pour lesquelles les textes le permettent, de sorte que la collectivité n'utilise pas au mieux les possibilités offertes pour mettre en œuvre sa politique de rémunération. Par exemple, pour l'IAT, l'article 5 du décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 prévoit que son attribution individuelle est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses missions. Sous réserve du respect des plafonds découlant du régime indemnitaire de référence de l'État, l'organe délibérant décide librement des critères qui doivent présider au versement des attributions individuelles.

Compte tenu des constats précédents et dans le but de moderniser et renforcer la sécurité juridique de son régime indemnitaire, la chambre recommande à la commune d'intégrer la prime annuelle au RIFSEEP (part IFSE ou CIA). Par ailleurs, dans le but d'en améliorer la transparence et le contrôle, elle lui recommande également d'unifier l'ensemble du régime indemnitaire au sein d'une délibération cadre.

Recommandation n° 6 : Intégrer la prime annuelle au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 7 : Unifier l'ensemble du régime indemnitaire au sein d'une délibération cadre.

6.3.3 Un régime indemnitaire insuffisamment contrôlé

L'examen du régime indemnitaire en vigueur fait apparaître une maîtrise insuffisante de l'application de certains dispositifs ainsi que l'absence ou la défaillance du contrôle interne dans ce domaine, ce qui conduit à constater des difficultés sur chacun des trois enjeux (juridique, managérial et financier) relatifs au régime indemnitaire.

6.3.3.1 La défaillance du contrôle interne au niveau de l'organe délibérant

En principe, il appartient à l'assemblée délibérante de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des différentes composantes du régime indemnitaire.

À Beaugency, l'instauration de l'IAT et de l'ISS repose sur la délibération du 28 février 2003, actualisée par celle du 30 mai 2005. La rédaction de ces délibérations pose deux difficultés majeures : d'une part, elle ne permet pas de déterminer l'enveloppe globale dédiée aux primes et, d'autre part, elle ne détermine pas quelles sont les critères d'attribution.

6.3.3.1.1 L'incidence au plan financier

La deuxième et la troisième composante du régime indemnitaire, à savoir l'IAT (102 011 € en 2016) et l'ISS (57 670 € en 2016), présentent chacune une augmentation significative de leur montant.

Pour l'IAT, la revalorisation est intervenue en 2014 : l'enveloppe globale d'IAT est alors passée de 96 313 € en 2013 à 110 740 € en 2014 soit une augmentation de 15 %. À titre de comparaison, dans le même temps, l'enveloppe dédiée au traitement indiciaire présente une évolution de 2,1 %. Cette revalorisation est d'autant plus remarquable qu'en parallèle, le nombre d'agents bénéficiaires a diminué (- 14,3 % entre 2013 et 2014). Le montant annuel moyen par agent, qui était de 951 € sur la période 2012-2013, s'élève à 1 211 € sur la période 2014-2016 (+ 27,3 %). Cette évolution profite à la filière sanitaire et sociale (+ 29 % entre 2013 et 2014) et à la filière animation (+ 82 %). Pour cette dernière, la situation peut partiellement s'expliquer par l'effet de consolidation des emplois à la suite de la réforme des rythmes scolaires.

En principe, pour chaque grade susceptible de la percevoir, l'IAT fait l'objet d'une enveloppe globale déterminée en multipliant le montant de référence annuel par l'effectif réellement pourvu et le coefficient multiplicateur retenu par l'assemblée délibérante. Pour les collectivités territoriales, ce coefficient peut varier de zéro à huit mais sa valeur doit être fixée par la délibération afin de pouvoir déterminer le montant de l'enveloppe au sein de laquelle l'autorité territoriale pourra procéder, par arrêté, à l'attribution individuelle de la prime. À Beaugency, la délibération se contente de reprendre la fourchette de variation sans indiquer quel est le coefficient adopté par l'organe délibérant.

Pour l'ISS, il est constaté que le montant total versée entre 2012 et 2016 est passé de 26 143 € à 43 148 € soit une augmentation brute de 120,6 % ou une variation annuelle moyenne de 21,9 %. Cette évolution s'explique principalement par celle du nombre de bénéficiaires, qui est passé de 4 à 13. Indépendamment de cette situation, il est toutefois relevé que pour les quatre agents ayant toujours bénéficié de la prime, l'enveloppe les concernant est passée de 27 334 € en 2013 à 32 551 € en 2014, soit une augmentation de 19,1 %.

Les taux moyens annuels de l'ISS (D) sont définis par la combinaison d'un taux de base (A) affecté d'un coefficient correspondant aux grades et emplois (B) et par un coefficient de modulation propre à chaque service du ministère de l'équipement (C). Afin de déterminer les plafonds des enveloppes par grade ou cadre d'emplois (F) dans chaque collectivité, il convient de multiplier le taux moyen (D) par le nombre d'agents concernés (E). De 2012 à 2015, la commune compte trois techniciens principal de 1^{re} classe. Pour les années 2012, 2014 et 2015, le crédit global du grade a été dépassé comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 14 : Vérification du respect du crédit annuel global pour le grade de technicien principal 1^{re} classe

	2012	2013	2014	2015
Taux de base (A)	361,9 €	361,9 €	361,9 €	361,9 €
Coefficient du grade (B)	16	18	18	18
Coefficient de modulation (C)	1	1	1	1
Taux annuel moyen du grade (D = A * B * C)	5 790,4 €	6 514,2 €	6 514,2 €	6 514,2 €
Nombre de bénéficiaires potentiels (E)	3	3	3	3
Crédit annuel global pour le grade (F = D * E)	17 371,2 €	19 542,6 €	19 542,6 €	19 542,6 €
Cumul annuel de l'ISS payée aux trois agents (G)	17 602,44 €	18 112,74 €	21 318,12 €	21 318,12 €
Écart par rapport au crédit annuel global (G - F)	231,24 €	-1 429,86 €	1 775,52 €	1 775,52 €

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après bulletins de paye et textes en vigueur

La commune a confirmé qu'elle ne s'était pas dotée d'un dispositif de vérification du respect de l'enveloppe globale.

6.3.3.1.2 L'incidence au plan managérial

L'IAT et l'ISS sont des primes modulables pour tenir compte, soit de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions, soit des fonctions exercées et de la qualité des services rendus.

Sur ce point, il est relevé que si les délibérations précitées définissent l'échelle de variation du coefficient individuel que le maire peut appliquer à l'agent. En revanche, elles sont totalement muettes s'agissant des critères d'attribution dont il peut faire usage ou des modalités d'évaluation des fonctions exercées et de la qualité des services rendus.

Ces constats sont révélateurs de l'insuffisante maîtrise du régime indemnitaire par l'assemblée délibérante. En effet, celle-ci devrait déterminer les objectifs et l'orientation du régime indemnitaire et se prononcer sur son volume budgétaire. Hors évolution liée aux effectifs, l'absence de définition d'une enveloppe globale a rendu possible les augmentations de primes constatées entre 2013 et 2014 et l'absence de détermination des critères d'attribution rend l'arbitraire possible et laisse l'autorité territoriale seule face à cette situation.

6.3.3.2 La défaillance du contrôle interne au niveau de l'ordonnateur

L'ordonnateur a pour tâche de mettre en œuvre les décisions de l'organe délibérant dans le respect de l'environnement juridique. L'examen du régime indemnitaire montre que des déficiences existent tant au niveau de l'application des délibérations que dans le respect du cadre réglementaire ou de la liquidation des sommes.

6.3.3.2.1 Au niveau de l'application des décisions de l'assemblée délibérante

La délibération du 30 mai 2005 a été prise pour « *réactualiser le régime indemnitaire [...] afin d'être en conformité avec les nouveaux textes* ». Pour l'ISS, cette délibération reprend et fixe, pour chaque grade, le nouveau coefficient qui lui est applicable sans prévoir de clause de revalorisation par ajustement automatique lorsque ces derniers sont modifiés par un texte réglementaire. Pourtant, l'ordonnateur a appliqué les différentes évolutions intervenues depuis l'adoption de cette délibération.

Par délibération du 29 juillet 2011, la commune a décidé de mettre en place la prime de fonctions et de résultats (PFR) pour les agents de catégorie A de la filière administrative. Cette délibération prévoit, dans un premier temps, de ne pas appliquer la prime aux contractuels tout en l'instituant pour les agents de droit public, sous réserve qu'ils disposent d'au moins 24 mois d'ancienneté dans la collectivité. En l'état, cette disposition, qui ne s'applique qu'aux seuls agents non titulaires, a pour conséquence l'absence de PFR pendant les 24 premiers mois de présence de l'agent étant rappelé qu'en principe la mise en place de la PFR conduit à supprimer les anciennes indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP). Alors que chacun de ses quatre contrats successifs prévoit le bénéfice des primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante, il est relevé qu'un agent contractuel de droit public, n'a jamais été soumis au régime indemnitaire de la PFR malgré une présence continue de 38 mois supérieure à la réserve d'ancienneté de 24 mois mentionnée dans la délibération. Interrogée sur l'application de la PFR aux agents non titulaires, la commune a seulement indiqué qu'« *au cours de sa période de mise en œuvre, la PFR ne s'appliquait pas aux agents contractuels qui percevait de l'IFTS et de l'IEMP* ».

Enfin, le dispositif de contrôle de la commune n'a pas permis d'éviter le versement indu de primes à des agents ne pouvant y prétendre. À compter du 1^{er} janvier 2014, le versement de

l'ISS a été étendu à des agents de catégorie C ayant le grade d'agent de maîtrise ou d'agent de maîtrise principal. Or, comme les différents textes applicables sur la période, la délibération du 30 mai 2005 ne prévoit pas cette possibilité. Dans le même registre, il est constaté que sur la période 2010-2013, deux agents ont bénéficié de l'IAT alors même que leur grade et indice ne leurs permettaient plus de la percevoir. Hors conséquence sur les divers prélèvements et cotisations applicables, l'incidence financière du versement de l'ISS aux huit agents concernés représente une somme cumulée de 43 564,32 € au titre des exercices 2014, 2015 et 2016 tandis que celui du versement de l'IAT représente une somme cumulée de 15 984,20 €.

6.3.3.2.2 En matière juridique

L'application de la PFR au directeur général des services (DGS) révèle les imprécisions de la délibération du 29 juillet 2011 et le non-respect des règles de cumul avec les avantages en nature. Alors qu'elle fait explicitement référence au décret n°2008-1533 et à l'arrêté du 22 décembre 2008 et prévoit que la PFR est applicable aux fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel, la délibération ne reprend pas les montants de référence prévus pour ce type d'emplois (soit 2 900 € pour la part fonction et 2 000 € pour la part résultat).

Le DGS, seul agent concerné, s'est vu appliquer les montants de référence correspondant à son grade d'attaché principal (soit respectivement 2 500 € et 1 800 €). Par ailleurs, il s'est vu attribuer une part fonction majorée d'un coefficient multiplicateur de 5,5 pour la période du 1^{er} août 2011 au 31 décembre 2013 et de 6 pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 juillet 2015 alors que du 1^{er} septembre 2011 au 30 juin 2014, il a également bénéficié d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.

Or, les agents logés par nécessité absolue de service perçoivent, le cas échéant, une part fonctionnelle de PFR qui doit être affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3¹⁸ au lieu de 1 à 6. Compte tenu des différents arrêtés concernant la situation du DGS et des dispositions précitées, le plafonnement du coefficient de la part fonction n'a pas été respecté pendant toute la durée de la concession du logement. Ce non-respect de la règle de cumul avec les avantages en nature représente pour la commune un surcoût compris entre 14 781,25 € et 36 656,25 € en fonction du coefficient que l'autorité territoriale lui aurait appliqué (respectivement 3 ou 0).

M. Bourdin assume cette situation et prétend avoir agi en respect de la délibération du 29 juillet 2011, ce que la chambre réfute dans la mesure où la délibération vise expressément le décret n°2008-1533 qui prévoit l'application d'un coefficient minoré pour les agents logés par nécessité absolue de service. S'agissant de la décision d'attribution d'un logement de fonction au DGS, M. Bourdin affirme qu'elle a été prise en accord avec la municipalité. La chambre relève toutefois que l'arrêté d'attribution du 30 août 2011 ne vise qu'une délibération antérieure à celle du 21 décembre 2007 et qu'aucune délibération ne lui a été produite pour justifier que le conseil municipal avait validé l'utilisation de ce logement pour une fonction autre que celle de directeur des services techniques comme en dispose ladite délibération.

La prime de service et de rendement (PSR) est servie aux seuls agents de la filière technique relevant des grades de contrôleur, technicien ou ingénieur. À Beaugency, le versement de cette prime repose uniquement sur les délibérations du 28 février 2003 et du 30 mai 2005 qui n'ont jamais été actualisées au regard des nouvelles dispositions du décret n°2009-1558 et de l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement. Ce texte a abrogé et

¹⁸ Cf. deuxième alinéa de l'article 5-I du décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008.

remplacé le décret et l'arrêté du 5 janvier 1972 qui constituaient initialement le fondement juridique de la PSR. Pour maintenir le bénéfice de cette prime à ses agents, la commune aurait dû mettre sa délibération en conformité avec les nouveaux textes.

6.3.3.2.3 La liquidation des primes

L'examen de la liquidation de la PFR, de l'ISS et de la PSR a révélé plusieurs dysfonctionnements que des procédures d'autocontrôle auraient dû éviter.

L'examen de la PFR révèle deux problèmes de liquidation résultant d'une erreur de paramétrage du système d'information lors de son instauration. Du 1^{er} août 2011 au 31 juillet 2015, les trois agents titulaires susceptibles de bénéficier de la PFR se sont vus appliquer un prorata de 90 % sur les montants versés sans que cette limitation ne soit prévue par les textes, la délibération ou les arrêtés individuels. La commune a confirmé cette base de calcul erronée qui s'explique par une erreur de saisie lors de la création de la PFR dans le logiciel de paye. Il ressort de cette situation que deux agents n'ont pas perçu la totalité des sommes qui leur étaient dues et que le troisième, bien que soumis au même régime, a finalement bénéficié d'un trop perçu pour d'autres motifs. À compter du 1^{er} août 2015, la commune a arrêté d'appliquer le prorata précédemment constaté, l'erreur de saisie ayant alors été rectifiée à la suite de l'arrivée d'un nouvel agent.

En principe, la rémunération des agents à temps partiel est calculée au prorata de leurs durées effectives de service lorsque leur quotité est égale à 50 %, 60 % ou 70 %. Cette proratisation s'applique également à la NBI et aux primes et indemnités, ainsi qu'au supplément familial de traitement (SFT)¹⁹. De manière continue sur la période du 1^{er} août 2011 au 31 juillet 2015, le responsable du service finances et comptabilité a travaillé à temps partiel à hauteur de 70 % et perçu une PFR au titre de son grade d'attaché territorial. Au cas présent, si la commune a bien appliqué la proratisation du temps de travail sur le traitement indiciaire de l'agent, elle ne l'a pas fait sur le montant de la PFR. Cette irrégularité représente un surcoût global de 10 836,80 €, montant non contesté par l'ordonnateur qui n'apparaît pas avoir entrepris d'action en répétition de l'indu pour obtenir la restitution de cette somme.

Outre le non-respect du crédit global déjà évoqué, l'examen de l'ISS révèle également l'absence de contrôle du respect du montant individuel maximum. Au regard des critères fixés par la délibération, l'autorité territoriale attribue, par arrêté, les montants individuels dans la limite du crédit global du grade de l'agent concerné. Le montant individuel maximum susceptible d'être versé ne peut excéder un pourcentage du taux moyen défini pour chaque grade. Pour les techniciens principaux de 1^{re} classe, la délibération de 2005 et les textes en vigueur fixent à 110 % le montant individuel maximum susceptible d'être versé. Sur les trois agents relevant de ce grade, il s'avère que ce plafond n'a pas été respecté sur les exercices 2014 et 2015 pour un agent (coefficient de 1,35 au lieu de 1,1). Par ailleurs, les coefficients recalculés ne correspondent pas aux valeurs fixées par les arrêtés, sauf en 2014 et 2015 pour deux des trois agents. Pour les trois personnes concernées, la liquidation de l'indemnité spécifique de service s'avère exacte à compter du 1^{er} juillet 2012 pour l'un d'entre eux, à compter du 1^{er} janvier 2014 pour le deuxième et à compter du 1^{er} août 2016 pour le troisième.

¹⁹ Pour ce dernier, il convient toutefois de souligner que le SFT ne peut être inférieur au montant minimum versé aux fonctionnaires à temps plein.

L'examen de la PSR fait apparaître un travail de veille juridique insuffisant. Le mode de calcul de la PSR a été modifié en 2009²⁰ : le montant moyen annuel de la prime n'est plus établi sur la base d'un taux moyen appliqué au traitement brut moyen du grade (TBMG) mais est désormais déterminé dans la limite d'un taux de base annuel par grade prévu réglementairement. L'attribution individuelle s'effectue dans la limite d'un crédit global égal au taux de base multiplié par le nombre potentiel de bénéficiaires de chaque grade. En outre, le montant individuel ne peut excéder le double du montant annuel de base. Malgré le non-respect du nouveau mode de calcul, la collectivité n'a pas dépassé les limites (globales et individuelles) prévues, soit parce que tous ses agents ne sont pas bénéficiaires de la prime soit parce que l'autorité territoriale n'a pas attribué le montant maximum.

6.4 Les indemnités et remboursement de frais

Outre la rémunération indiciaire et le régime indemnitaire qu'elle verse à ses agents, Beaugency procède également au versement d'indemnités de fonction pour une fraction des élus du conseil municipal et au remboursement de frais de représentation.

6.4.1 Les indemnités de fonction des élus

Les indemnités et remboursement de frais des élus sont stables au cours de la période étudiée. Seuls le maire, les adjoints et les conseillers disposant d'une délégation bénéficient d'une indemnité dont les modalités de détermination et de comptabilisation appellent diverses observations.

Par délibérations du 5 avril 2014 et du 29 septembre 2016, le conseil municipal a décidé de fixer les indemnités par référence à un montant ce qui aurait dû conduire la collectivité à reprendre une délibération pour chaque augmentation résultant de l'évolution de l'indice de référence, comme ce fût le cas en juillet 2016 ou au premier trimestre 2017. En outre, ces délibérations ne sont pas accompagnées d'un tableau annexe qui, sans avoir à être nominatif, devrait récapituler l'ensemble des indemnités allouées aux élus municipaux et déterminer expressément et précisément le nombre de bénéficiaires et le montant des indemnités, exprimé de préférence par référence à l'indice de référence.

Il est également relevé que la délibération du 29 septembre 2016 est postérieure à l'augmentation du point d'indice qui a eu lieu le 1^{er} juillet 2016. Or, l'examen des bulletins de paie montre que les décisions correspondantes ont bien été appliquées dès le mois de juillet 2016. Par ailleurs, la délibération s'avère ambiguë puisqu'elle détermine de nouveaux montants avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2016 pour le seul maire et au 1^{er} septembre 2016 pour les conseillers délégués et adjoints.

En 2015 et en 2016, le montant des indemnités versées aux conseillers délégués dépasse le montant disponible sur l'enveloppe maximale au regard des indemnités attribuées au maire et aux adjoints.

²⁰ Cf. décret n° 2009-1558 et arrêté du 15 décembre 2009.

La commune a adopté une nouvelle délibération le 30 mars 2017 pour revaloriser les montants bruts mensuels des indemnités de fonction au titre du relèvement de la valeur du point d'indice²¹ et du nouvel indice terminal de la fonction publique²². Cette délibération n'a pas modifié la répartition des indemnités du maire, des adjoints et des conseillers délégués tel que fixée par la délibération du 29 septembre 2016.

6.4.2 Les frais de représentation du maire et du directeur général des services

Par délibération, le conseil municipal peut accorder au seul maire, une indemnité de frais de représentation afin de couvrir les dépenses engagées à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Au cours de l'instruction, la commune a produit une délibération du 27 mars 2008, applicable pour l'exercice 2008, et une délibération du 5 avril 2014, applicable à compter du jour de l'élection. Aucune délibération n'a pu être produite pour les exercices 2009 à 2013, ni au 1^{er} trimestre de l'année 2014. Il est rappelé que ces indemnités sont facultatives et nécessitent donc une décision expresse de l'assemblée délibérante. De 2009 à 2013, les frais versés au précédent ordonnateur ont toujours dépassé la somme de 2 000 € prévue par la délibération du 27 mars 2008. Ces frais n'ont toutefois jamais excédé l'enveloppe de 2 600 € inscrite au budget.

Alors que l'évolution de l'ensemble des dépenses relatives aux indemnités et remboursement de frais des élus sont stables, les frais de représentation du maire ont doublé après les élections de 2014.

Cette évolution résulte du changement effectué à la suite de la mandature commencée en 2014. Alors qu'au cours du précédent mandat, ces frais étaient remboursés au réel sur présentation de justificatifs et dans la limite d'une somme annuelle de 2 000 € puis 2 600 €, depuis le 5 avril 2014, le maire bénéficie d'une allocation annuelle forfaitaire de 5 000 € versée trimestriellement sur son bulletin de paie. Même dans ce cas, sous peine de constituer un traitement déguisé²³, l'indemnité ne peut excéder les frais au titre desquels elle est versée. Il a pu être vérifié que les frais déclarés par l'ordonnateur en fonction s'avèrent, à la fin de l'exercice, supérieurs à l'indemnité versée et, à la demande de l'équipe de contrôle, le maire a produit les justificatifs correspondant aux montants déclarés.

²¹ Cf. décret n°2016-670 du 25 mai 2016.

²² Cf. décret n°2017-85 du 26 janvier 2017.

²³ Cf. CE 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon.

Tableau 15 : Crédits ouverts et mandats au compte 6536 du budget principal

<i>En euros</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne 2012-2016</i>
Total des crédits ouverts au budget	2 000	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600	4 345	5 000	5 000	17,8 %
Total mandaté au CA	2 331,45	2 604,3	2 596,89	2 595,26	2 581,57	2 595,15	4 344,7	5 000	5 000,02	18 %
<i>dont précédent ordonnateur</i>	2 331,45	2 604,0	2 596,89	2 595,26	2 581,57	2 595,15	594,7	-	-	-
<i>dont ordonnateur en fonction</i>	-	-	-	-	-	-	3 750	5 000	5 000,02	-
Total déclaré et justifié	non vérifié			2 595,26	2 581,57	2 595,15	4 866,47	5 198,71	5 115,12	18,6 %

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

L'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée, confère compétence au conseil municipal pour fixer, par délibération, les frais de représentation inhérents à la fonction de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants. C'est dans ce cadre, que par délibération du 15 décembre 2006 et pour une application à compter du 1^{er} janvier 2007, la commune a décidé d'inscrire à son budget un crédit annuel au titre des frais de représentation des emplois visés l'article 21 de la loi n°90-1067.

Depuis, différents arrêtés successifs ont fixé le montant forfaitaire mensuel des frais de représentation du DGS qui passe de 250 € à 723,75 € de sorte qu'au cours de la période 2012-2015, le DGS a perçu, chaque année, la somme de 8 685 €, soit, de 2012 à 2013, près de 3,34 fois plus que le précédent ordonnateur et, en 2015, près de 1,74 fois plus que l'ordonnateur en fonction.

Tableau 16 : Évolution des frais de représentation du DGS

Arrêtés	Période d'application	Montants mensuels	Variation en %
19 janvier 2007	1 ^{er} janvier 2007 au 31 août 2007	250 €	-
10 octobre 2007	1 ^{er} septembre 2007 au 31 décembre 2008	500 €	+100 %
12 janvier 2009	1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009	750 €	+50 %
4 janvier 2010	1 ^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011	782,11 €	+4,3 %
30 juin 2011	1 ^{er} juillet 2011 au 31 octobre 2011	833,33 €	+6,5 %
7 novembre 2011	1 ^{er} novembre 2011 au 31 décembre 2015	723,75 €	-13,1 %

Source : arrêtés et bulletins de paye 2010 à 2016

Si les dispositions précitées permettent au conseil municipal d'instaurer, pour le DGS, le versement d'une somme forfaitaire au titre des frais de représentation, celle-ci ne doit toutefois pas être disproportionnée par rapport aux frais que peuvent normalement impliquer de telles fonctions²⁴. En outre, lorsque le versement d'une somme forfaitaire aux agents intéressés n'est pas subordonné à la production de justificatifs, il constitue alors un complément de rémunération

²⁴ Cf. CE, 1^{er} février 2006, n°287656, Commune de Pont-du-Château.

soumis au principe de parité²⁵. Dans ce cas, comme le précise la circulaire NOR/INT/B/99/00261/C du 20 décembre 1999, la limite des dotations pour frais de représentation à prendre en compte est celle concernant les sous-préfets affectés en poste territorial. D'après l'arrêté du 18 octobre 2004, le montant annuel de l'indemnité pour frais de représentation fixé pour les sous-préfets occupant un poste territorial avec un échelon compris entre le 5^{ème} et le 9^{ème} s'élève à 5 460 €. Les frais de représentation versés au DGS de Beaugency représentent 1,6 fois ce montant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période 2012 à 2014, les charges de personnel présentent une variation annuelle moyenne de 4,2 % qui résulte à la fois d'une augmentation des effectifs (+ 13,12 ETPT) et d'une politique salariale insuffisamment maîtrisée. De 2015 à 2017, si ce taux n'est plus que de 0,8 %, il demeure que les dépenses de personnel de Beaugency sont plus élevées que celles de sa strate et que la commune doit corriger les faiblesses organisationnelles de l'administration de son personnel et accentuer son objectif de maîtrise de la masse salariale.

La chambre relève la volonté de l'autorité territoriale de mettre les actes d'administration de ses ressources humaines en conformité avec les dispositions légales et réglementaires en vigueur.

²⁵ Cf. CE, 27 juin 2007, n°292946, Commune de Calais.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	62
Annexe n° 2. Données relatives au projet de réhabilitation du site de l'Agora	63
Annexe n° 3. Les subventions versées par la commune	68
Annexe n° 4. Les données de l'analyse financière.....	69
Annexe n° 5. Composition et évolution des charges de personnel	77
Annexe n° 6. Le temps de travail et son incidence financière	79
Annexe n° 7. Grandes lignes du régime indemnitaire.....	80
Annexe n° 8. Glossaire	81
Annexe n° 9. Réponses	Erreur ! Signet non défini.

Annexe n° 1. Procédure

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

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	03/02/2017	M. David Faucon (<i>ordonnateur en fonction</i>) M. Claude Bourdin (<i>précédent ordonnateur</i>)	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	01/03/2018 26/02/2018	M. David Faucon M. Claude Bourdin	
<i>Délibéré de la chambre</i>	24/05/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	28/06/2018	M. David Faucon M. Claude Bourdin	29/08/2018 07/08/2018
<i>Délibéré de la chambre</i>	20/09/2018		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	12/10/2018	M. David Faucon M. Claude Bourdin	14/11/2018 07/11/2018

Annexe n° 2. Données relatives au projet de réhabilitation du site de l'Agora

Estimation du coût des travaux des phases 1 et 2 pour la réhabilitation du site de l'Agora

Désignation	Titulaire	Origine	Montant attribué € HT	Montant attribué € TTC	Date de délibération	% d'évolution tous avenants cumulés
N° 1 DESAMIANTAGE / DEPLOMBAGE	SARL DESAMIANTAGE FRANCE DEMOLITION	marché initial	372 001,52 €	446 401,82 €	27/10/2016	0,0%
N° 2 DEMOLITIONS / DE POLLUTION	CESARO	marché initial	104 000,00 €	124 800,00 €	27/10/2016	18,2%
		avenant 1	18 936,72 €	22 724,06 €	30/11/2017	
N° 3 GROS OEUVRE - CHARPENTE METALLIQUE	CESARO	marché initial	475 000,00 €	570 000,00 €	27/10/2016	6,7%
		avenant 1	35 529,70 €	42 635,64 €	20/07/2017	
		avenant 2	-10 086,55 €	-12 103,86 €	30/11/2017	
		avenant 3	6 572,00 €	7 886,40 €	21/02/2018	
N° 4 CHARPENTE BOIS - BARDAGE BOIS	SARL WOOD'UP	marché initial	322 236,01 €	386 683,21 €	27/10/2016	6,2%
		avenant 1	19 858,26 €	23 829,91 €	21/02/2018	
N° 5 COUVERTURE - ZINGUERIE	PROUST	marché initial	279 806,12 €	335 767,35 €	27/10/2016	6,4%
		avenant 1	17 820,00 €	21 384,00 €	20/07/2017	
N° 6 MENUISERIES EXTERIEURES ALUMINIUM/ACIER - METALLERIE	BERNARDI SAS	marché initial	405 000,00 €	486 000,00 €	27/10/2016	-5,5%
		avenant 1	-22 344,61 €	-26 813,53 €	21/02/2018	
N° 7 ISOLATION THERMIQUE PAR L'EXTERIEUR	EUROPEINTURE 37 SASU	marché initial	69 990,00 €	83 988,00 €	27/10/2016	0,0%
N° 8 PLATRERIE ISOLATION - FAUX PLAFOND	TOUTRAVAUX	marché initial	186 206,07 €	223 447,28 €	27/10/2016	13,8%
		avenant 1	25 634,45 €	30 761,34 €	30/11/2017	
N° 9 MENUISERIE BOIS	DELARUE	marché initial	158 260,59 €	189 912,71 €	27/10/2016	18,4%
		avenant 1	25 484,05 €	30 580,86 €	20/07/2017	
		avenant 2	2 407,09 €	2 888,51 €	30/11/2017	
		avenant 3	1 214,00 €	1 456,80 €	21/02/2018	
N° 10 CLOISONS SYSTEME	SAS ALLIANS AMENAGEMENT	marché initial	138 000,00 €	165 600,00 €	27/10/2016	1,5%
		avenant 1	2 090,00 €	2 508,00 €	21/02/2018	
N° 11 CARRELAGE - CHAPE	SARL CERA CENTRE	marché initial	112 409,00 €	134 890,80 €	27/10/2016	0,0%
N° 12 SOLS SOUPLES	SARL CERA CENTRE	marché initial	89 591,00 €	107 509,20 €	27/10/2016	1,6%

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Désignation	Titulaire	Origine	Montant attribué € HT	Montant attribué € TTC	Date de délibération	% d'évolution tous avenants cumulés
		avenant 1	1 420,00 €	1 704,00 €	21/02/2018	
N° 13 COURANTS FORTS-COURANTS FAIBLES-SSI	SARL DESPRETZ	marché initial	411 855,50 €	494 226,60 €	27/10/2016	0,2%
		avenant 1	952,89 €	1 143,47 €	21/02/2018	
N° 15 PEINTURE	ACTIF SARL	marché initial	107 288,05 €	128 745,61 €	27/10/2016	19,9%
		avenant 1	19 441,00 €	23 329,20 €	30/07/2017	
		avenant 2	1 900,00 €	2 280,00 €	21/02/2018	
N° 16 ASCENSEUR	SAS ERMHES	marché initial	43 660,00 €	46 061,30 €	27/10/2016	0,0%
N° 17 TOILE TENDUE	PROFIL ARMOR	marché initial	20 979,80 €	25 175,76 €	27/10/2016	0,0%
N° 14 CVC - PLOMBERIE	SAS ENT. MOLLIERE	marché initial	481 156,00 €	577 387,20 €	02/03/2017	3,1%
		avenant 1	15 020,43 €	18 024,52 €	20/07/2017	
TOTAL TRAVAUX PHASE 1 & 2		estimation préalable	3 669 374,00 €			
		montants attribués	3 777 439,66 €	4 526 596,84 €		
		avenants 1	159 842,89 €	191 811,47 €		
		avenants 2	-5 779,46 €	-6 935,35 €		
		avenants 3	7 786,00 €	9 343,20 €		
		global après avenants	3 939 289,09 €	4 720 816,16 €		4,28%
<i>écart montants attribués sur estimation</i>			2,9%			
<i>écart global après avenants sur estimation</i>			7,4%			

Estimation du coût des autres opérations liées à la réhabilitation du site de l'Agora

Désignation		Titulaire	Origine	Montant attribué € HT	Montant attribué € TTC	Source
Assistance à maîtrise d'ouvrage		Groupement Flores & Atelier Méthode	marché initial	38 430,00 €	46 116,00 €	d'après délibération du 19/12/2014
			avenant 1	- €	- €	d'après délibération du 24/09/2016
Maîtrise d'œuvre		Axis Architecture / Lamalle ingénierie / TB ingénierie	marché initial	368 036,40 €	441 643,68 €	d'après délibération du 03/03/2016
		avenant 1	avenant 1	50 662,56 €	60 795,07 €	d'après délibération du 30/03/2017
		dédommagement des deux candidats non retenus	-	46 000,00 €	55 200,00 €	d'après les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (jusqu'au 31/12/2016)
		indemnisation jury sélection maîtrise d'œuvre	-	931,26 €	1 117,51 €	
Mission de contrôle technique		Dekra Industrial	marché initial	20 285,00 €	24 342,00 €	d'après délibération du 28/01/2016
Mission de coordination sécurité et protection de la santé (SPS)		Dekra Industrial	marché initial	4 130,00 €	4 956,00 €	d'après délibération du 28/01/2016
Location de bâtiment modulaire pour hébergement pendant la phase travaux		Algéco	marché initial	28 481,63 €	34 177,96 €	d'après délibération du 29/06/2017
Diagnostics et études diverses	Levés et plans topographiques	Perronet	-	12 791,19 €	15 199,17 €	d'après les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (jusqu'au 31/12/2016)
	Diagnostics dépollution des sols et gestion des déchets	DEKRA INDUSTRIAL SAS	-	23 111,00 €	27 733,20 €	
	Diagnostic amiante	E3I DIAGNOSTICS	-	1 998,33 €	2 398,00 €	
	Etude géotechnique et reconnaissance structurelle du site Agora	GEOTEC	-	9 110,00 €	10 932,00 €	
	Etude sur la mise en place d'une pompe à chaleur sur aquifère superficiel ou sur champ de sondes	Utilities performance	marché initial (TF + TC1)	36 525,00 €	43 830,00 €	d'après délibération du 28/04/2016
Autres dépenses	Impression de plans	IMPRIMERIE LEBUGLE	-	120,00 €	144,00 €	d'après les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (jusqu'au 31/12/2016)
	Avis de publicité passation marchés	CENTRE FRANCE PUBLICITE	-	457,96 €	549,55 €	
		JOURNAL OFFICIEL	-	1 890,00 €	2 268,00 €	
Travaux Phase 3 (Réaménagements des abords)	N°1 DEMOLITION	Récupération et démolition du Centre	marché initial	41 200,00 €	49 440,00 €	d'après délibération du 29/06/2017
	N°2 VOIRIES ET RESEAUX	Eiffage route	marché initial	424 557,00 €	509 468,40 €	
Total				1 108 717,33 €	1 330 310,54 €	
Total général				5 048 006,42 €	6 051 126,70 €	

NB : Les montants des marchés et de leurs avenants sont ceux figurant dans les délibérations les approuvant tandis que les autres montants correspondent au cumul des dépenses mandatées au 31/12/2016 d'après les extractions comptables produites par l'ordonnateur. À ce titre, ces montants sont susceptibles d'être incomplets. En outre, la phase 3 mentionnées ici ne comprend pas la réfection des hangars dont la demande de déclaration préalable des travaux a été adoptée en séance du 29/03/2018.

Examen des recettes liées à la réhabilitation du site de l'Agora

Objets	Montants figurant dans le plan prévisionnel de financement du 28/09/2017	Montants attribués € TTC	Documents justificatifs
Fonds de concours de la communauté de communes	500 000 €	500 000 €	Convention du 22/12/2016
Projet d'intérêt supra-communal – conseil départemental	500 000 €		
Contrat ville moyenne – Région centre (bâtiments)	490 000 €	490 000 €	Notification du 07/04/2017
Contrat ville moyenne – Région centre (abords et CVC des bâtiments)	490 000 €		
Territoire à énergie positive – État	412 000 €	375 000 €	Convention du 03/11/2016 Article presse
Bâtiments démonstrateurs (Région et Europe) (bâtiments)	372 600 €		
Contrat de ruralité – État (abords)	190 000 €	190 000 €	Arrêté du 25/07/2017
DETR 2016 – État (bâtiments)	350 000 €	350 000 €	Arrêté du 31/03/2017
Contrat régional – Région centre (isolation bâtiment administratif)	92 000 €	91 400 €	Notification du 12/05/2017
Géothermie – Ademe (Déploiement)	38 000 €		
Géothermie – Ademe (Etude faisabilité)	14 610 €	14 610 €	Notification du 11/08/2016
Création d'un centre social – CAF du Loiret	45 000 €	45 000 €	Convention du 18/12/2017
Total subventions	3 494 210 €	2 056 010 €	

Recensement des délibérations adoptées entre le 06/11/2014 et le 28/02/2018
concernant le projet Agora

Date du conseil municipal	Objet
06/11/2014	Lancement de la consultation pour une étude de programmation - mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage
06/11/2014	Demande de financement par la ville dans le cadre d'appel à projets "Territoires à énergie positive"
19/12/2014	Choix du titulaire de la consultation pour une étude de programmation - mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage
22/07/2015	Demande de subvention auprès du pays Loire-Beauce
24/09/2015	Constitution du jury de concours de maîtrise d'œuvre
24/09/2015	Avenant n°1 au marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage
28/01/2016	Attribution du marché de mission de coordination sécurité et protection de la santé
28/01/2016	Attribution du marché de mission de contrôle technique
28/01/2016	Plan de financement prévisionnel réhabilitation de l'Agora
03/03/2016	Demande de subvention auprès de l'Ademe au titre de l'étude d'une installation de géothermie prévue dans le cadre du projet Agora
03/03/2016	Candidature de la commune à l'appel à projets bâtiments démonstrateurs en efficacité énergétique
03/03/2016	Attribution du marché de maîtrise d'œuvre
03/03/2016	Création d'une autorisation de programme au titre du projet Agora
31/03/2016	Retrait de la délibération du 03/03/2016 concernant la création d'une autorisation de programme
31/03/2016	Création d'une autorisation de programme au titre du projet Agora
31/03/2016	Demande de subvention pour l'aménagement de l'usine et rénovation du bâtiment administratif au titre du fonds de soutien à l'investissement local
31/03/2016	Demande de subvention auprès de l'Ademe au titre des travaux de dépollution pour la reconversion des friches polluées
28/04/2016	Attribution du marché d'études de faisabilité de la mise en place d'une pompe à chaleur sur aquifère superficiel ou sur champ de sondes
02/06/2016	Approbation de l'APD et autorisation de signer le permis de construire
02/06/2016	Demande de subvention auprès de la CAF
02/06/2016	Demande de subvention auprès du département du Loiret
27/10/2016	Attribution des marchés pour la réalisation des phases 1 et 2 du projet Agora
15/12/2016	Demande de subvention auprès de l'État (DETR) au titre de l'aménagement des abords de l'Agora
15/12/2016	Demande de subvention pour l'aménagement des abords de l'Agora au titre du fonds de soutien à l'investissement local
15/12/2016	Demande de fonds de concours auprès de la communauté de communes du canton de Beaugency au titre du projet Agora
26/01/2017	Souscription d'un emprunt "croissance verte" auprès de la Caisse des Dépôts dans le cadre du financement du projet Agora
02/03/2017	Choix du titulaire pour le lot 14 CVC/Plomberie
30/03/2017	Approbation de l'avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre
27/04/2017	Autorisation de signature du contrat de prêt souscrit auprès de la Caisse des Dépôts au titre du financement des travaux de réhabilitations de l'espace Agora
29/06/2017	Attribution du marché d'aménagements des abords / VRD / démolition / espaces verts
28/09/2017	Approbation des travaux de l'opération Agora - plan de financement
30/11/2017	Approbation d'avenants à passer sur les marchés liés à la réhabilitation de l'espace Agora
30/11/2017	Modification de l'autorisation de programme au titre du projet Agora
25/01/2018	Adoption des tarifs d'occupation du site de l'Agora
25/01/2018	Adoption du règlement intérieur de l'Agora
21/02/2018	Approbation d'avenants à passer sur les marchés liés à la réhabilitation de l'espace Agora

Annexe n° 3. Les subventions versées par la commune

Tableau 17 : Évolution et composition des subventions versées par la commune

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	431	474	539	335	467	2,0%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés</i>	<i>111</i>	<i>145</i>	<i>191</i>	<i>31</i>	<i>128</i>	<i>3,6%</i>
<i>dont CCAS de Beaugency</i>	30	76	76	31	128	43,7%
<i>dont foyer résidence des Belettes</i>	81	69	115	0	0	-100,0%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>17</i>	<i>5</i>	<i>13</i>	<i>5</i>	<i>17</i>	<i>0,2%</i>
<i>dont festival de musique de Sully (département)</i>	4	4	4	4	4	0,0%
<i>dont reversement aux autres communes sur subv. PACT de la région</i>	12		8		12	-1,2%
<i>dont frais de scolarité (autres communes)</i>	1	1	1	1	1	20,4%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>303</i>	<i>323</i>	<i>334</i>	<i>299</i>	<i>322</i>	<i>1,5%</i>
<i>dont école privée Notre-Dame (classes de découverte)</i>	4		3		3	-8,0%
<i>dont coopératives scolaires écoles publiques</i>		3	3	3	4	-
Subventions d'investissement	8	3	17	10	6	-7,6%
Total des subventions versées par la commune	439	477	555	345	473	1,9%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur

NB : les données du tableau sont retraitées pour corriger les erreurs d'imputation constatées, notamment le fait que les dotations versées à l'école Notre-Dame sont comptabilisées au chapitre 011 au lieu du chapitre 65.

Tableau 18 : Récapitulatif des principales informations relatives aux subventions de fonctionnement des associations

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Total mandaté au 6574 (compte administratif)</i>	332 871	323 257	331 911	303 158	309 723
<i>Total mandaté au 6574 (retraitement CRC)</i>	302 871	317 588	334 411	299 158	321 723
<i>dont Office de tourisme de Beaugency</i>	56 400	59 700	64 700	58 700	58 700
<i>dont Fous de Bassan</i>	30 744	30 744	30 744	30 744	30 744
<i>dont Comité des fêtes de Beaugency</i>	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
<i>dont Judo Club Balgentien</i>	18 500	18 500	23 500	18 500	18 500
<i>Part versée aux 3 associations conventionnées</i>	38,7%	37,9%	37,5%	39,9%	37,1%
<i>Nombre total de tiers subventionnés</i>	80	79	83	75	80
<i>Proportion des associations conventionnées</i>	3,8%	3,8%	3,6%	4,0%	3,8%
<i>Montant moyen par tiers (avec conventionnés)</i>	3 786	4 020	4 029	3 989	4 022
<i>Montant moyen par tiers (hors conventionnés)</i>	2 412	2 594	2 612	2 496	2 627

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur

Annexe n° 4. Les données de l'analyse financière

L'examen des charges

Tableau 19 : Évolution et composition des agrégats de charges

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 232	2 279	2 227	2 179	2 036	2 052	-
+ Charges de personnel	5 117	5 235	5 556	5 725	5 712	5 818	2,6%
+ Subventions de fonctionnement	431	474	539	335	467	485	2,4%
+ Autres charges de gestion	299	216	241	238	223	221	-
= Charges de gestion	8 078	8 204	8 563	8 477	8 438	8 575	-
+ Charges d'intérêt et pertes de change	223	184	180	200	204	196	-2,5%
= Charges courantes	8 301	8 388	8 743	8 677	8 642	8 772	1,1%
Charges de personnel / charges courantes	61,6%	62,4%	63,6%	66,0%	66,1%	66,3%	-
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,7%	2,2%	2,1%	2,3%	2,4%	2,2%	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

NB : les données du tableau sont retraitées pour corriger les erreurs d'imputation constatées²⁶ (sauf 2017).

Tableau 20 : Composition des charges à caractère général

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 232	2 279	2 227	2 179	2 036	2 052	-
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	1 109	1 132	1 072	1 017	954	978	-
Dont locations et charges de copropriétés	92	94	106	59	73	73	-4,5%
Dont entretien et réparations	156	134	134	128	146	167	1,4%
Dont assurances et frais bancaires	44	56	56	58	45	47	1,5%
Dont autres services extérieurs	68	57	65	66	56	61	-
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	0	3	3	-1	-
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	481	516	512	553	555	538	2,2%
Dont honoraires, études et recherches	9	11	10	48	6	7	-4,7%
Dont publicité, publications et relations publiques	74	70	65	71	50	46	-9,2%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	60	73	87	67	43	41	-
Dont déplacements et missions	5	7	4	4	3	6	3,8%
Dont frais postaux et télécommunications	102	93	81	73	68	53	-12,2%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	33	34	34	32	34	36	1,8%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (sauf 2017).

NB : les données du tableau sont retraitées pour corriger les erreurs d'imputation constatées²⁶ (sauf 2017).

²⁶ Les dotations versées à l'école Notre-Dame sont réimputées au chapitre 65 et le transport scolaire enregistré au compte 6067 est réaffecté au compte 6247

Tableau 21 : Composition des autres charges de gestion de la commune de Beaugency

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	299	216	241	238	223	221	-
<i>Dont redevances, licences ...</i>	2	6	9	6	6	8	30,3%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	9	9	9	9	9	2	-25,3%
<i>Syndicat de l'Ardoux</i>	2	2	2	2	2	2	-0,7%
<i>Syndicat du pays Loire Beauce</i>	7	7	7	7	7	0	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	56	55	56	54	54	49	-
<i>dont fourrière et analyse</i>	2	2	2	2	2		
<i>dont Ecole Notre-Dame</i>	53	53	54	52	52		
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	10	27	7	13	23	-
<i>Dont indemnités et frais des élus</i>	129	131	131	131	132	137	1,3%
<i>dont indemnités (y c. cotisation)</i>	125	126	127	126	126	132	1,1%
<i>dont autres frais (formation, mission, représentation)</i>	4	4	5	5	5	5	5,2%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	103	4	5	20	8	1	-60,8%
<i>Dont charges diverses (versement fonds amorçage école privée)</i>			3	10			-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (sauf 2017).

NB : les données du tableau sont retraitées pour corriger les erreurs d'imputation constatées²⁷ (sauf 2017).

L'examen des produits

La composition des produits

Figure 2 : Évolution et composition des produits de gestion sur la période 2012-2016


Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

²⁷ Les dotations versées à l'école Notre-Dame sont réimputées au chapitre 65

Les ressources fiscales

Tableau 22 : Évolution du produit fiscal issu des trois principales taxes directes locales perçues au profit de la commune

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	1 504	1 543	1 539	1 594	1 721	3,4%
+ Foncier bâti	1 826	1 903	1 927	1 970	2 220	5,0%
+ Foncier non bâti	43	43	43	43	45	1,6%
= Produit total des 3 taxes	3 372	3 489	3 509	3 608	3 986	4,3%
Variation produit total des impôts locaux en %	2,8%	3,4%	0,6%	2,8%	10,5%	
<i>Dont effet taux (y c. abattements en %)</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,2%</i>	<i>-0,2%</i>	<i>11,6%</i>	
<i>Dont effet physique des var. de base en %</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,5%</i>	<i>-0,5%</i>	<i>2,1%</i>	<i>-2,1%</i>	
<i>Dont effet forfaitaire des var. de base en %</i>	<i>1,8%</i>	<i>1,8%</i>	<i>0,9%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,0%</i>	

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire, états 1288 et coefficient national de revalorisation des bases voté en loi de finances

Tableau 23 : Niveau des bases fiscales balgentiennes comparé à la moyenne nationale de la strate

<i>base nette par habitant en €</i>		2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Beaugency	Taxe d'habitation	1 123	1 160	1 170	1 226	1 189	1,4%
	Foncier bâti	886	930	953	985	997	3,0%
	Foncier non bâti	11	11	11	11	11	-1,1%
	Cumul	2 020	2 101	2 134	2 222	2 196	2,1%
Moy. nationale de la strate	Taxe d'habitation	1 252	1 287	1 290	1 340	1 325	1,4%
	Foncier bâti	1 163	1 187	1 198	1 214	1 238	1,6%
	Foncier non bâti	13	13	14	14	15	3,6%
	Cumul	2 428	2 487	2 502	2 568	2 578	1,5%
Écart	Taxe d'habitation	0,90	0,90	0,91	0,91	0,90	-
	Foncier bâti	0,76	0,78	0,80	0,81	0,81	-
	Foncier non bâti	0,85	0,85	0,79	0,79	0,70	-
	Cumul	0,83	0,84	0,85	0,87	0,85	-

Source : fiches comptes individuels des communes

Les ressources d'exploitation**Tableau 24 : Évolution et composition des ressources d'exploitation de la commune**

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ventes de produits finis (hors terrains aménagés)	0	0	0	2	2	0	-
+ Concessions et redevances funéraires	23	25	25	33	20	27	3,3%
+ Redevance d'occupation du domaine public communal	2	4	4	7	7	10	31,9%
+ Redevances et droits des services	558	564	552	580	594	993	-
<i>dont à caractère culturel</i>	35	34	32	34	37	43	-
<i>dont à caractère sportif</i>	29	27	27	34	30	34	-
<i>dont à caractère social</i>	228	242	193	237	231	549	-
<i>dont droits des services périscolaires et d'enseignement</i>	264	260	294	270	288	352	-
<i>dont autres produits d'activités annexes</i>	2	0	5	5	8	15	-
+ Mise à disposition de personnel facturée	52	45	5	5	5	6	-35,9%
+ Remboursement de frais	48	53	46	58	41	14	-21,9%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	684	691	633	685	668	1 050	-
+ Revenus locatifs et redevances	85	70	68	68	67	47	-11,4%
+ Fourrière et autres produits	3	3	2	1	1	1	-17,1%
+ Redevance de concession distribution publique de gaz	4	4	4	4	4	5	3,4%
= Autres produits de gestion courante (b)	92	77	75	73	72	53	-10,6%
= Ressources d'exploitation (a+b)	776	768	708	759	740	1 103	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; retraitement des recettes perçues auprès de la CAF du Loiret (sauf 2017)

Le détail des produits rigides (ressources institutionnelles et fiscalité reversée)**Tableau 25 : Évolution et composition des produits rigides**

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 796	1 823	1 789	1 599	1 466	1 412	-4,7%
Dont dotation forfaitaire	1 441	1 410	1 320	1 129	935	842	-10,2%
<i>Dont dotation de base</i>	1 441	1 410	1 390	1 303	1 113	ND	-
<i>Dont contribution au redressement des finances publiques</i>	0	0	-70	-174	-177	ND	-
Dont dotation d'aménagement	356	414	469	470	531	571	9,9%
<i>Dotation de solidarité rurale (DSR)</i>	264	309	337	362	393	ND	-
<i>Dotation nationale de péréquation (DNP)</i>	92	105	133	107	138	ND	-
Dotation générale de décentralisation	1	0	3	0	0	0	-100,0%
Participations	406	444	541	519	472	83	-
<i>Dont État</i>	4		5	13	3	6	8,3%
<i>Dont régions</i>	59	25	74	49	49	49	-3,8%
<i>Dont départements</i>	12	1	12	7	11	8	-7,2%
<i>Dont CAF du Loiret</i>	319	406	438	433	396	ND	-
<i>Dont autres (La Poste, FIPHFP, etc.)</i>	12	12	12	18	13	20	-
Autres attributions et participations	588	416	408	462	395	393	-
<i>Dont compensation et péréquation</i>	565	396	353	359	327	350	-9,2%
<i>Dont autres</i>	22	5	6	6	5	ND	-
<i>Dont fonds de soutien réforme rythme scolaire – État/ASP</i>		16	36	47	37	ND	-
<i>Dont aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) - CAF du Loiret</i>			13	51	26	ND	-
= Ressources institutionnelles (dotations et participations) (a)	2 791	2 684	2 741	2 580	2 334	1 888	-
Attribution de compensation brute	1 704	1 704	1 704	1 692	1 681	1 681	-0,3%
+ Autres versements et Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	191	197	209	164	141	225	3,4%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	58	59	59	59	59	59	0,3%
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco (b)	1 953	1 961	1 972	1 916	1 881	1 966	0,1%
Produits "rigides" (a+b)	4 744	4 645	4 714	4 496	4 214	3 854	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les extractions de comptabilité produites par l'ordonnateur (sauf 2017).

NB : les données du tableau sont retraitées au regard des recettes perçues auprès de la CAF du Loiret (sauf 2017)

Les dépenses d'équipement et le financement de l'investissement

Tableau 26 : Examen des dépenses d'équipement du budget principal

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dépenses d'équipement brutes (a)	1 822	1 367	2 943	1 845	2 277	5 257	23,6%
<i>dont dépenses d'équipement nettes (b)</i>	<i>1 662</i>	<i>1 205</i>	<i>2 812</i>	<i>1 725</i>	<i>2 146</i>	<i>5 089</i>	<i>25,1%</i>
Subventions d'équipement (c) (y compris subventions en nature)	8	3	17	10	6	13	9,1%
Travaux en régie (d)	160	162	131	85	132	168	0,9%
Dépenses d'équipement définition Anafi (f=b+d)	1 822	1 367	2 943	1 810	2 277	5 257	23,6%
Dépenses d'équipement définition DGCL (e=a+c)	1 830	1 370	2 960	1 855	2 283	5 269	23,6%
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier (g)	7 968	7 914	7 822	7 734	7 753	7 804	-0,4%
<i>Dépenses d'éqpm en € par hab. – Beaugency (h=e/g)</i>	<i>230</i>	<i>173</i>	<i>378</i>	<i>240</i>	<i>294</i>	<i>675</i>	<i>6,4%</i>
<i>Dépenses d'éqpm en € par hab. – moy. de la strate (i)</i>	<i>356</i>	<i>385</i>	<i>317</i>	<i>260</i>	<i>265</i>	-	-
<i>Ratio Beaugency / Strate (j=h/i)</i>	<i>0,65</i>	<i>0,45</i>	<i>1,19</i>	<i>0,92</i>	<i>1,11</i>	-	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et fiches comptes individuels des communes

Tableau 27 : Évolution des modalités de financement de l'investissement

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenn e
CAF nette ou disponible (a)	473	526	27	97	620	270	-10,6%
TLE et taxe d'aménagement	66	34	21	31	21	27	-16,5%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	473		357	463	457	293	-9,1%
+ Subventions d'investissement reçues	195	600	208	601	163	897	35,7%
+ Produits de cession	544	1	22	2	12	459	-3,3%
+ Autres recettes	0	0	0	0	2	0	-
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	1 279	635	608	1 097	655	1 676	5,6%
Financement propre disponible (a+b)	1 751	1 161	635	1 194	1 275	1 946	2,1%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (définition Anafi)</i>	<i>96,1%</i>	<i>85,0%</i>	<i>21,6%</i>	<i>66,0%</i>	<i>56,0%</i>	<i>37,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 822	1 367	2 943	1 810	2 277	5 257	23,6%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	8	3	17	10	6	13	9,1%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	13	5	0	0	394	0	-100,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-91	-214	-2 324	-626	-1 402	-3 323	105,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	700	1 750	0	2 600	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-91	-214	-1 624	1 124	-1 402	-723	105,1%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

La dette

Tableau 28 : Évolution des charges d'intérêts et de l'encours de dette de la commune de Beaugency

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	223	184	180	200	204	196	-2,5%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,8%	2,5%	2,4%	2,3%	2,7%	2,1%	-
Encours de dette du budget principal au 31/12	8 081	7 423	7 480	8 570	7 497	9 436	3,1%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,9	6,3	11,2	11,3	5,8	10,1	-
Ratio de surendettement du BP en % (dette / produits réels de fonctionnement)	80,0%	77,5%	78,8%	90,0%	75,1%	93,5%	-
Encours de dette agrégé (y c. tous budgets annexes)	9 408	8 709	8 688	9 698	8 535	10 388	2,0%
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette consolidée / CAF brute consolidée)	6,5	5,5	7,9	8,3	5,1	7,3	-
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier	7 968	7 914	7 822	7 734	7 753	7 804	-0,4%
Encours dette du BP en € / habitant	1 014	938	956	1 108	967	1 209	3,6%
Encours dette agrégé en € / habitant	1 181	1 100	1 111	1 254	1 101	1 331	2,4%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et fiches comptes individuels des communes

Tableau 29 : Répartition par prêteurs de l'encours de dette du budget principal de la commune de Beaugency

Prêteurs	Nombre de contrats	Référence	Date de signature	Capital restant dû au 31/12/2016	Part de l'encours en %
Caisse d'épargne	5	4002 / 00777959192G	26/06/2004	934 263,01 €	51,1%
		6001 / 0533422	26/12/2005	787 500,00 €	
		8001 / 0800606	23/06/2008	855 410,49 €	
		9001 / 060061D	02/04/2009	625 000,00 €	
		13001 / 1312034	28/12/2013	630 000,00 €	
Crédit Local de France	2	7002 / 0257281	08/01/2007	1 018 828,31 €	14,7%
		3002 / 0212161/001	15/11/2011	83 333,21 €	
Banque populaire	1	7004 / 08040304		918 750,00 €	12,3%
Crédit agricole	1	15001 /	25/08/2015	885 500,00 €	11,8%
Banque postale	1	14001 / MON502314EUR	20/01/2015	757 375,00 €	10,1%
TOTAL	10			7 495 960,02 €	100,0%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après le compte administratif 2016 et les contrats

La trésorerie

Tableau 30 : La situation de trésorerie selon le bilan comptable au 31 décembre

<i>En milliers d'euros, au 31 décembre</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global (FRNG)	3 148	2 934	1 310	2 434	1 030	307	-37,2%
- Besoin en fonds de roulement global (BFR)	-3 134	-2 914	-3 284	-2 798	-2 502	-1 973	-8,8%
=Trésorerie nette globale (y compris compte 451)	6 283	5 848	4 594	5 232	3 532	2 280	-18,3%
<i>dont trésorerie active</i>	6 283	5 848	4 594	5 232	3 532	2 280	-18,3%
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	-
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	276,2	254,5	191,8	220,1	149,2	94,9	-19,2%
- Solde du compte de rattachement avec les budgets annexes (<i>un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente</i>)	3 184	3 395	3 578	3 653	2 443	2 131	-7,7%
<i>dont trésorerie BA camping</i>	27	49	60	35	40	27	0,2%
<i>dont trésorerie BA cinéma</i>	-93	-25	9	12	24	-2	-
<i>dont trésorerie BA eau</i>	989	1 276	1 378	1 502	1 453	1 312	5,8%
<i>dont trésorerie BA assainissement</i>	2 261	2 095	2 131	2 105	927	794	-18,9%
=Trésorerie nette budget principal (hors compte 451)	3 098	2 453	1 016	1 579	1 089	149	-45,5%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Composition et évolution des charges de personnel

Tableau 31 : Composition et évolution de la rémunération du personnel de 2012 à 2017

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 079	3 150	3 362	3 422	3 499	3 551	2,9%
<i>dont rémunération principale</i>	2 491	2 560	2 692	2 757	2 831	2 899	3,1%
<i>dont régime indemnitaire</i>	511	514	598	597	603	586	2,8%
<i>dont autres indemnités (NBI, SFT ...)</i>	76	75	72	68	66	66	-2,9%
<i>en % des rémunérations du personnel (a/d)</i>	81,1%	82,4%	82,4%	82,9%	85,3%	85,9%	
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	434	477	477	555	497	491	2,5%
<i>en % des rémunérations du personnel (b/d)</i>	11,4%	12,5%	11,7%	13,4%	12,1%	11,9%	
Autres rémunérations (emplois aidés, apprentis) (c)	283	194	243	152	105	93	-20,0%
<i>en % des rémunérations du personnel (c/d)</i>	7,5%	5,1%	5,9%	3,7%	2,6%	2,2%	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (d = a+b+c)	3 796	3 821	4 082	4 129	4 101	4 134	1,7%
Atténuations de charges (e)	145	131	180	106	77	63	-15,3%
= Rémunérations du personnel (f = d - e)	3 650	3 690	3 902	4 023	4 024	4 071	2,2%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau 32 : Composition et évolution des charges de personnel de 2012 à 2017

<i>En milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Rémunérations du personnel	3 650	3 690	3 902	4 023	4 024	4 071	2,2%
+ Charges sociales	1 397	1 463	1 573	1 621	1 611	1 665	3,6%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	68	75	78	80	76	77	2,5%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	3	-
= Charges de personnel interne	5 116	5 228	5 553	5 725	5 711	5 816	2,6%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,3%	28,0%	28,3%	28,3%	28,2%	28,6%	
+ Charges de personnel externe	1	7	4	0	0	1	14,2%
= Charges totales de personnel	5 117	5 235	5 556	5 725	5 712	5 818	2,6%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	
- Remboursement de personnel mis à disposition	52	45	5	5	5	6	-35,9%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 065	5 190	5 551	5 720	5 706	5 812	2,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	53,5%	54,4%	59,0%	60,9%	60,1%	59,9%	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau 33 : Évolution et répartition du SFT entre les agents titulaires et non titulaires

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Titulaires	58 875	57 567	54 742	46 345	46 731	-5,6%
Non titulaires	902	2 420	4 205	7 268	6 245	62,2%
Total général	59 777	59 987	58 947	53 613	52 976	-3,0%
Nombre d'agents bénéficiaires	74	81	78	79	84	3,2%
Montant annuel moyen par agent	808	741	756	679	631	-6,0%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Tableau 34 : Évolution et répartition de la NBI entre les agents titulaires et non titulaires

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Titulaires	17 552	17 583	16 984	21 262	18 797	1,7%
Non titulaires	0	0	0	0	0	-
Total général	17 552	17 583	16 984	21 262	18 797	1,7%
Nombre d'agents bénéficiaires	19	18	17	18	19	0,0%
Nombre moyen de points de NBI par agent	18,0	18,1	18,5	18,4	19,0	1,3%
Montant annuel moyen par agent	924	977	999	1 181	989	1,7%

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Tableau 35 : Évolution de la prime annuelle accordée aux agents de la commune (budget principal)

<i>En euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Montant de la prime annuelle	195 894	210 134	204 173	210 243	215 083	2,4%
dont personnel titulaire	178 655	188 116	191 283	193 371	200 645	2,9%
<i>part du régime indemnitaire des titulaires en %</i>	<i>34,9%</i>	<i>36,6%</i>	<i>32,0%</i>	<i>32,4%</i>	<i>33,3%</i>	-
dont personnel non titulaire	17 239	22 017	12 889	16 872	14 439	-4,3%
<i>part du régime indemnitaire des non titulaires en %</i>	<i>34,5%</i>	<i>36,0%</i>	<i>27,7%</i>	<i>36,4%</i>	<i>24,8%</i>	-

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les bulletins de paye

Annexe n° 6. Le temps de travail et son incidence financière

Tableau 36 : Estimation de l'incidence financière annuelle de la durée du temps de travail

	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2012-2016
Charges annuelles de personnel interne	5 116 164 €	5 228 132 €	5 552 720 €	5 724 615 €	5 711 372 €	5 466 601 €
Nombre d'agents en ETPT	153,12	161,04	166,24	161,91	158,27	160,12
Coût annuel théorique d'un ETPT	33 413 €	32 465 €	33 402 €	35 357 €	36 086 €	34 142 €
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heure)	35	35	35	35	35	35
Congés légaux (en jours)	25	25	25	25	25	25
Jours de fractionnement (en jours)	2	2	2	2	2	2
Nombre de jours de congés supplémentaires accordés par la collectivité	9	9	9	9	9	8,8
<i>congés annuels supplémentaires</i>	5	5	5	5	5	5
<i>jour de pont accordé chaque année</i>	1	1	1	1	1	1
<i>jour du Maire attribué lors de la fête de Beaugency</i>	1	1	1	1	1	1
<i>1/2 journée accordée à l'occasion des fêtes de Noël</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>1/2 journée accordée à l'occasion des fêtes du nouvel an</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>absence de mise en place de la journée de solidarité</i>	1	1	1	1	0	0,8
Conversion des congés supplémentaires en nombre d'heures	63	63	63	63	56	61,6
Durée annuelle légale du travail en heures (avec prise en compte de 2 jours de fractionnement)	1 593	1 593	1 593	1 593	1 593	1 593
Durée annuelle du travail à Beaugency	1 530	1 530	1 530	1 530	1 537	1 531
Déficit global d'heures au regard du temps de travail légal	9 646,56	10 145,52	10 473,12	10 200,33	8 863,12	9 865,73
Conversion du déficit d'heures en ETPT théorique	6,06	6,37	6,57	6,40	5,56	6,19
Estimation du surcoût budgétaire annuel dû au différentiel entre le temps de travail légal et le temps de travail appliqué à Beaugency	202 336 €	206 764 €	219 600 €	226 399 €	200 775 €	211 444 €

Source : Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; commune ; délibérations des 26/11/1999, 28/01/2000 et 03/03/2016 ; protocole RTT ;

Annexe n° 7. Grandes lignes du régime indemnitaire

Tableau 37 : Évolution et composition du régime indemnitaire

<i>Montants en euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Var. annuelle moyenne</i>	<i>Part moyenne sur la période</i>	
IAT - Indemnité d'administration et de technicité	92 605	96 313	110 740	105 936	102 011	2,4%	23,5%	
ISS - Indemnité spécifique de service	26 143	27 334	55 143	55 143	57 670	21,9%	10,2%	
IFTS - Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires	40 941	45 829	39 476	36 338	36 456	-2,9%	9,2%	
IEMP - Indemnité d'exercice de missions des préfectures	38 571	42 413	36 832	33 502	32 672	-4,1%	8,5%	
IHTS - Indemnités horaires pour travaux supplémentaires	36 865	26 623	41 291	40 521	35 708	-0,8%	8,4%	
Avantage en nature	51 330	50 841	42 911	32 075	12 916	-29,2%	8,8%	
<i>dont nourriture</i>	39 447	39 103	34 583	27 616	8 413	-32,0%		
<i>dont logement</i>	11 883	11 739	8 328	4 458	4 503	-21,5%		
PFR - Prime de fonction et de résultat	29 394	30 503	41 048	41 114	18 103	-11,4%	7,4%	
Indemnité d'astreinte	27 456	28 429	27 953	30 719	32 746	4,5%	6,8%	
Indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents, des chefs de service et des directeurs de police municipale	15 828	15 723	20 051	21 280	21 593	8,1%	4,4%	
Prime de service	11 268	10 872	11 660	14 108	14 042	5,7%	2,9%	
Indemnité forfaitaire de représentation (DGS)	8 685	8 685	8 685	8 685	8 685	0,0%	2,0%	
IFSE					27 711	-	1,3%	
Prime de responsabilité des emplois administratifs de direction	5 017	5 088	5 309	5 373	5 618	2,9%	1,2%	
GIPA	7 595	4 344	5 855	2 311	2 672	-23,0%	1,1%	
ISOE - Indemnité de suivi et d'orientation des élèves allouée aux professeurs et assistants d'enseignement	3 089	3 493	4 181	4 181	4 194	7,9%	0,9%	
PSR - Prime de service et de rendement	3 760	3 773	2 063	2 063	2 236	-12,2%	0,6%	
Indemnité horaire pour travail normal de nuit	1 346	3 672	1 940	2 041	1 839	8,1%	0,5%	
IFCE - Indemnités forfaitaires complémentaires pour élections	4 287		3 315	1 540	1 536	-22,6%	0,5%	
Vacation funéraire	2 217	2 075	2 795	1 775	1 034	-17,4%	0,5%	
Indemnité allouée aux régisseurs d'avances et de recettes	1 992	1 943	1 920	1 590	1 370	-8,9%	0,4%	
Indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés	1 531	2 141	1 758	1 559	1 426	-1,8%	0,4%	
Indemnité direction	2 985	1 800				-100,0%	0,2%	
Prime d'encadrement	915	915	915	915	915	0,0%	0,2%	
Prime spécifique	915	915	915	915	915	0,0%	0,2%	
Indemnité passage Pellieux	437	353	298	343	569	6,8%	0,1%	
Indemnité camping	260	99	223	154	56	-31,9%	0,0%	
Indemnité différentielle	-2		260			-100,0%	0,0%	
Indemnité Classe Découverte				60		-	0,0%	
Transfert primes points (réforme PPCR)					-4 827	-	-0,2%	
Total	415 428	414 174	467 535	444 240	419 865	0,3%	100,0%	67,6%
Avantages collectivement acquis (prime annuelle)	195 894	210 134	204 173	210 243	215 083	2,4%		32,4%
Total	611 322	624 307	671 708	654 483	634 948	1,0%		100,0%

Annexe n° 8. Glossaire

<i>SIGLE</i>	<i>DESIGNATION</i>
<i>AEFF</i>	Analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux
<i>ALSH</i>	Accueil de Loisirs Sans Hébergement
<i>ARTT</i>	Aménagement et Réduction du Temps de Travail
<i>BP</i>	Budget Principal
<i>BS</i>	Budget Supplémentaire
<i>CA</i>	Compte Administratif
<i>CAA</i>	Cour Administrative d'Appel
<i>CAF</i>	Caisse d'Allocations Familiales
<i>CADA</i>	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
<i>CCAS</i>	Centre Communal d'Action Sociale
<i>CDD</i>	Contrat à Durée Déterminée
<i>CDI</i>	Contrat à Durée Indéterminée
<i>CDG-D</i>	Compte De Gestion Dématérialisé
<i>CD-ROM</i>	Compact Disc Read Only Memory
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CEJ</i>	Contrat Enfance Jeunesse
<i>CIA</i>	Complément Indemnitare Annuel
<i>CLIS</i>	Classes pour L'Inclusion Scolaire
<i>CNRACL</i>	Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales
<i>CGCT</i>	Code Général des Collectivités Territoriales
<i>CRC</i>	Chambre Régionale des Comptes
<i>CTM</i>	Centre Technique Municipal
<i>DM</i>	Décision Modificative
<i>DGS</i>	Directeur(trice) Général(e) des Services
<i>DST</i>	Directeur des Services Techniques
<i>DOB</i>	Débat sur les Orientations générales du Budget
<i>EBF</i>	Excédent Brut de Fonctionnement
<i>EJE</i>	Educateur Jeunes Enfants
<i>EPCI</i>	Établissement Public de Coopération Intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent Temps Plein
<i>ETPT</i>	Équivalent Temps Plein Travaillé
<i>FCTVA</i>	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
<i>FIPHFP</i>	Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique
<i>FNGIR</i>	Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources
<i>FPIC</i>	Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes
<i>IAT</i>	Indemnité d'Administration et de Technicité
<i>ICNE</i>	Intérêts Courus Non Echus
<i>IEMP</i>	Indemnité d'Exercice des Missions de Préfecture
<i>IFSE</i>	Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise
<i>IPTS</i>	Indemnité Forfaitaire pour Travaux supplémentaires
<i>IHTS</i>	Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires
<i>ISS</i>	Indemnité Spécifique de Service
<i>NAP</i>	Nouvelles d'Activités Périscolaires
<i>NBI</i>	Nouvelle Bonification Indiciaire
<i>NIR</i>	Numéro d'Inscription au Répertoire
<i>PACT</i>	Projets Artistiques et Culturels de Territoire
<i>PAJ</i>	Point Accueil Jeunes
<i>PEDT</i>	Projet Éducatif Territorial
<i>PES</i>	Protocole d'Echange Standard
<i>PFR</i>	Prime de Fonctions et de Résultats
<i>PPCR</i>	Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations
<i>PPI</i>	Programme Pluriannuel d'Investissement
<i>PSR</i>	Prime de Service et de Rendement
<i>RAR</i>	Restes à Réaliser
<i>RH</i>	Ressources Humaines
<i>RIFSEEP</i>	Régime Indemnitare tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel
<i>ROD</i>	Rapport d'Observations Définitives
<i>RPI</i>	Regroupement Pédagogique Intercommunal

<i>SIGLE</i>	<i>DESIGNATION</i>
<i>SIVU</i>	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
<i>SFT</i>	Supplément Familial de Traitement
<i>SPA</i>	Service Public Administratif
<i>SPIC</i>	Service Public Industriel et Commercial
<i>SVE</i>	Service Volontaire Européen
<i>TAP</i>	Temps d'Activité Périscolaire
<i>TBMG</i>	Traitement Brut Moyen du Grade
<i>TLE</i>	Taxe Locale d'Équipement



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

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

Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél : 02 38 78 96 00
centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr