



Le 11 MAI 2026

La présidente

à

Dossier suivi par : Laurent Cazin, greffier
T +33 2 38 78 96 07
greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr

Réf. : greffe n° D2026-202
PJ : un rapport d'observations définitives et sa réponse

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Amand-Montrond

Monsieur Emmanuel Riotte
Maire de la commune de
Saint-Amand-Montrond
Mairie
2 rue Philibert Audebrand
18200 Saint-Amand-Montrond

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)
Courriel : emmanuel.riotte@sam18200.fr*

Monsieur le maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Saint-Amand-Montrond, pour les exercices 2020 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Conformément aux articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, vous êtes invité à transmettre au greffe copie de l'ordre du jour de la séance du conseil municipal du 11 juin prochain, lors de laquelle ce rapport sera présenté.

Je vous précise que ce rapport sera rendu public par la chambre dès la tenue de cette réunion.
Dans l'attente, il conserve un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Par ailleurs, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du CJF, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet du Cher ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du CJF dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

.../...

Il prévoit ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qui vous paraîtront utiles, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Le greffe de la chambre se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire concernant la procédure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.

Armelle Daam





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-AMAND- MONTROND

(Département du Cher)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 décembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
PROCÉDURE.....	8
1 UNE COMMUNE CHEF-LIEU D'ARRONDISSEMENT CONFRONTÉE À DE NOMBREUX ENJEUX.....	8
1.1 Des indicateurs socio-économiques dégradés	8
1.2 Des marges d'amélioration en matière de gouvernance.....	10
1.2.1 Une publicité à renforcer s'agissant des indemnités des élus	10
1.2.2 Un cadre de suivi des frais perfectible	11
1.2.2.1 Des frais de mission des élus à définir par délibération	11
1.2.2.2 Des frais de réception dont la justification de l'intérêt public local doit être améliorée	11
1.3 Une administration communale étendue	12
1.3.1 Une organisation des services municipaux récemment remaniée	12
1.3.2 Des équipements culturels et sportifs nombreux dont le fonctionnement pèse sur les équilibres financiers.....	12
1.4 Une logique d'intégration communautaire limitée.....	15
1.4.1 Une absence de mutualisation des services.....	15
1.4.2 Une réflexion à mener sur l'intérêt communautaire et la prise de certaines compétences par l'EPCI.....	16
2 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À CONSOLIDER	18
2.1 Un service des ressources humaines restreint mais agile	18
2.2 Une trajectoire des effectifs dynamique au cours de la période contrôlée	19
2.2.1 Des données à fiabiliser.....	19
2.2.2 Une hausse des effectifs portée par le recours aux agents contractuels.....	19
2.2.3 Un absentéisme global particulièrement élevé.....	20
2.2.4 Un niveau de charges de personnel impliquant la mise en place d'outils de pilotage	21
2.3 Une durée annuelle du temps de travail conforme, mais des ajustements à opérer en matière de suivi des heures supplémentaires	22
2.4 Un régime indemnitaire conforme au cadre juridique en vigueur.....	23
3 UNE QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À PARFAIRE.....	24
3.1 Une information financière perfectible	25
3.1.1 Des améliorations possibles en matière de qualité des rapports sur les orientations budgétaires	25
3.1.2 Des annexes comptables incomplètes concernant le suivi des opérations pluriannuelles.....	26

3.2 Des comptes globalement fiables	26
3.2.1 Des prévisions budgétaires de bonne qualité	26
3.2.2 Des restes à réaliser justifiés	27
3.2.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice à systématiser	27
3.2.4 Des provisions régulièrement constituées pour faire face à des risques contentieux	28
3.2.5 Un suivi des immobilisations à fiabiliser	28
4 DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES À RESTAURER	30
4.1 Un autofinancement limité et en baisse au cours de la période contrôlée	30
4.2 Des produits de gestion largement portés par les ressources fiscales	31
4.2.1 Des marges de manœuvre fiscales limitées compte tenu des taux pratiqués	32
4.2.2 Des ressources institutionnelles en repli	33
4.2.3 Des recettes d'exploitation dynamiques mais marginales.....	33
4.3 Un niveau de charges à mieux maîtriser	34
4.3.1 Une évolution des charges à caractère général nécessitant des mesures à impact rapide	34
4.3.2 Une maîtrise des charges de personnels passant par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).....	35
4.3.3 Un soutien financier au tissu associatif à mieux encadrer	36
4.4 Des capacités d'investissement et d'emprunt obérées	38
4.4.1 Un niveau d'endettement en diminution, mais élevé	38
4.4.2 Des investissements largement autofinancés mais limités	39
4.5 Des budgets annexes retraçant l'exécution de délégations de service public	41
4.5.1 Des engagements à suivre pour le camping en matière d'investissement	41
4.5.2 De nouvelles orientations à anticiper pour le cinéma	42
ANNEXE	44
Annexe n° 1. Procédure.....	45
Annexe n° 2. Réponse	46

SYNTHÈSE

L'essentiel

La commune de Saint-Amand-Montrond est confrontée à une situation financière contrainte, alourdie par d'importantes charges de centralité. Des mesures internes afin de restaurer des marges de manœuvre budgétaires s'imposent, en même temps qu'une réflexion sur les compétences transférées à la communauté de communes Cœur de France et les équipements communaux reconnus d'intérêt communautaire.

Une commune supportant d'importantes charges de centralité

Située dans le sud du département du Cher, la commune de Saint-Amand-Montrond compte un peu moins de 9 500 habitants. Marquée par des indicateurs socio-économiques dégradés, elle s'est engagée dans une opération de revitalisation de son centre-ville pour renforcer son attractivité.

Sous réserve de fiabilité des données fournies, la commune a connu une trajectoire des effectifs dynamique entre 2020 (211,24 ETP) et 2024 (230,05 ETP), principalement portée par les agents contractuels. Les modalités de gestion de ces derniers mériteraient plus particulièrement d'être formalisées, en poursuivant le mouvement de consolidation de la politique des ressources humaines déjà engagé.

Disposant de services de proximité qui bénéficient largement aux habitants des communes environnantes, notamment en matière de culture et de petite enfance/jeunesse, le caractère d'intérêt communautaire de certains équipements communaux, voire le périmètre de l'action intercommunale, mériteraient d'être réinterrogés, en lien avec la communauté de communes Cœur de France. Parallèlement, la commune doit mieux structurer son offre culturelle afin d'optimiser les ressources y consacrées.

Une situation financière contrainte impliquant la restauration de marges de manœuvre

La situation financière de la commune subit un effet de ciseau, avec une dynamique d'évolution des charges (+5,2 % par an en moyenne) plus importante que celle des produits (+3,2 %). La capacité d'autofinancement brute (1,7 M€ en 2024), ainsi érodée, est absorbée en quasi-totalité par le remboursement de l'annuité de la dette (1,6 M€ en 2024).

Même s'il a baissé au cours de la période contrôlée, le niveau d'endettement reste à un niveau élevé (22,4 M€ en 2024), obérant les capacités d'investissement. En raison de leviers limités en matière d'optimisation des produits de gestion, la collectivité doit impérativement maîtriser ses charges, notamment de personnel (60 % des charges de gestion). De même, le soutien aux associations doit faire l'objet d'un contrôle plus étroit.

Enfin, au regard de l'importance de son patrimoine bâti et des dépenses d'équipement à venir, la chambre recommande à la commune de se doter de plans pluriannuels d'entretien (PPE) et d'investissement (PPI) afin d'améliorer le pilotage de ses opérations.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis trois recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter une délibération définissant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et les modalités de suivi et d'indemnisation, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (p. 23).

Recommandation n° 2 : Mettre en place un dispositif spécifique de suivi et de contrôle des financements aux associations, en exigeant la production des documents requis par la législation et en établissant, le cas échéant, une tarification en lien avec les coûts de fonctionnement des infrastructures mises à disposition (p. 38).

Recommandation n° 3 : Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement (PPI) et d'entretien (PPE) pour optimiser le pilotage des opérations (p. 41).

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Amand-Montrond a été inscrit au programme 2025 de la chambre régionale des comptes (CRC) Centre-Val de Loire.

Les investigations, menées à compter de l'exercice 2020, ont notamment porté sur la gouvernance et le cadre organisationnel, les ressources humaines, la commande publique, la fiabilité des comptes et la situation financière de la collectivité.

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

1 UNE COMMUNE CHEF-LIEU D'ARRONDISSEMENT CONFRONTÉE À DE NOMBREUX ENJEUX

1.1 Des indicateurs socio-économiques dégradés

Sous-préfecture du département du Cher, la commune de Saint-Amand-Montrond est située à équidistance entre Bourges et Montluçon, à proximité de l'autoroute A71 qui traverse le centre de la France, depuis Orléans jusqu'à Clermont-Ferrand.

Carte n° 1 : Localisation de la commune de Saint-Amand-Montrond (Cher)



Source : CRC Centre-Val de Loire

Avec 9 459 habitants recensés en 2021¹, Saint-Amand-Montrond est la quatrième commune du département la plus peuplée après Bourges (63 702 habitants), Vierzon (25 348 habitants) et Saint-Doulchard (9 645 habitants). Elle a toutefois subi une perte de plus 1 300 habitants en l'espace de dix ans, même si la tendance pourrait s'inverser selon des statistiques de l'Insee à paraître.

Ce phénomène se conjugue avec un vieillissement de la population puisque les plus de 60 ans représentent plus de 43 % de la population communale (39 % en 2015).

Les indicateurs socio-économiques sont dégradés, avec un taux de pauvreté (20 %) très supérieur à la moyenne départementale (14,7 %). Le revenu médian est également sensiblement inférieur à celui du département ou de la région, eux-mêmes inférieurs à la moyenne nationale. Par ailleurs, le taux de chômage communal est presque deux fois plus élevé que la moyenne régionale, notamment chez les jeunes (34 % pour les 15/24 ans). En revanche, la commune présente un indice de concentration de l'emploi relativement élevé (184,6 en 2021), ce qui signifie que le nombre d'emplois proposés localement² est plus important que le nombre d'actifs qui y résident et qui ont un emploi. Même si la commune jouit d'une solide réputation en matière de métiers d'art, le secteur public³ reste le premier employeur avec près de la moitié des emplois recensés localement.

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs socio-économiques comparés

<i>Indicateurs</i>	Saint-Amand-Montrond	Département du Cher	Région Centre-Val de Loire	France Métropolitaine
<i>Variation de la population : taux annuel moyen entre 2015 et 2021</i>	-0,8 %	-0,5 %	-0,0 %	0,3 %
<i>Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2021</i>	20 480 €	22 100 €	22 780 €	23 080 €
<i>Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2021</i>	19,4 %	12,5 %	11,5 %	11,7 %
<i>Taux de pauvreté en 2021</i>	20 %	14,7 %	13,5 %	14,9 %

Source : INSEE

En novembre 2020, la commune s'est engagée dans le dispositif « Petites villes de demain », qui a permis d'amorcer un projet de territoire au travers d'une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT) signée en décembre 2020 et couvrant plusieurs dimensions : habitat, commerces, aménagement urbain et mobilité, patrimoine. Une convention région-territoires est venue compléter ce dispositif afin de créer un environnement propice à l'implantation d'entreprises, à la structuration d'une offre touristique locale, ainsi qu'au renforcement du maillage des services de proximité.

¹ Données INSEE.

² Bassin d'emploi et économique du sud du département du Cher, la commune accueille plusieurs zones commerciales et artisanales ainsi que des entreprises dans le secteur de l'imprimerie et des métiers de l'or.

³ La commune concentre de nombreux services publics : trois lycées, deux collèges, un centre hospitalier, trois Ehpad, une clinique, des unités de gendarmerie départementale ainsi qu'un escadron de gendarmerie mobile.

1.2 Des marges d'amélioration en matière de gouvernance

Les conditions d'installation du conseil municipal (29 conseillers), son règlement intérieur et son rythme de réunion n'appellent pas d'observations de la chambre. Il en va de même des conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante a, par délibération du 23 mai 2020 modifiée à trois reprises, délégué au maire une grande partie des compétences énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ou de celles dans lesquelles le maire a lui-même délégué par arrêtés une partie de ses fonctions à huit adjoints et deux conseillers municipaux.

Deux autres points méritent toutefois attention.

1.2.1 Une publicité à renforcer s'agissant des indemnités des élus

S'agissant des indemnités de fonction versées aux élus, le conseil municipal a, par délibération du 23 mai 2020 modifiée le 9 juillet 2020 et le 27 juin 2024, fixé les taux des indemnités du maire, des huit adjoints et d'un conseiller municipal ayant reçu délégation et ce, dans le respect des textes applicables⁴. La chambre relève cependant que :

- la délibération de référence du 23 mai 2020 n'était pas accompagnée du tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal, mais cette carence a été corrigée dans la dernière délibération du 27 juin 2024 ;
- l'application de majorations aux indemnités de fonction n'a pas fait l'objet d'un vote distinct, contrairement aux dispositions de l'article L. 2123-22 du CGCT⁵.

Enfin, en application de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, les communes doivent établir un état chiffré des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de l'ensemble des mandats et fonctions visés par ces dispositions. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. La chambre invite la commune à respecter cette obligation, qui n'a pas été observée au cours de la période sous revue.

⁴ Les indemnités maximales attribuables aux maires et adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT. Pour une commune de la taille de Saint-Amand-Montrond, ces taux sont de 55 % pour le maire et de 22 % pour les adjoints. La somme des indemnités maximales ainsi calculées détermine le niveau de l'enveloppe indemnitaire globale. Les indemnités peuvent en outre être majorées, au-delà de l'enveloppe, de 20 % pour les élus des communes chefs-lieux d'arrondissement (L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT). Après contrôle des éléments de paye, les indemnités versées aux élus en septembre 2020 sont conformes aux textes en vigueur.

⁵ Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale et, dans un second temps, se prononce sur les majorations.

1.2.2 Un cadre de suivi des frais perfectible

1.2.2.1 Des frais de mission des élus à définir par délibération

Aux termes de l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Ces frais peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'État. Les dépenses de déplacement exposées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais, selon les modalités fixées par délibération.

Au cours de la période sous revue, le conseil municipal a délibéré en septembre 2020 et mars 2024 sur les modalités de remboursement des frais engagés par les agents dans le cadre de déplacements temporaires⁶. La chambre observe en revanche que ces délibérations n'évoquent pas le remboursement des frais engagés par les élus à l'occasion de leurs déplacements et, même si aucun remboursement de ce type n'est intervenu sur la période, invite la commune à y remédier pour l'avenir.

1.2.2.2 Des frais de réception dont la justification de l'intérêt public local doit être améliorée

Selon l'instruction budgétaire et comptable M57, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales doivent être imputées au compte 6232 « fêtes et cérémonies » et les frais de réception organisés hors de ce cadre au compte 6234. Les justificatifs afférents doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet⁷. Ces mêmes règles sont applicables pour les factures de restaurant.

Tableau n° 2 : Évolution des frais de fêtes et cérémonies et de réception entre 2021 et 2024

<i>Comptes</i>	2021	2022	2023	2024
<i>Fêtes et cérémonies (6232)</i>	15 039 €	21 805 €	8 431 €	12 054 €
<i>Réceptions (6234)</i>	3 874 €	20 607 €	26 048 €	32 932 €
Total	18 913 €	42 412 €	34 479 €	44 986 €

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

⁶ Le contrôle des défraiements concernant dix agents de la collectivité n'a mis en évidence aucune anomalie notable.

⁷ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

Sur la période 2021 à 2024⁸, le total des crédits inscrits aux comptes 6232 et 6234 a significativement augmenté pour atteindre près de 45 000 € en 2024. Un contrôle exercé sur les dix mandats les plus importants de l'exercice 2023 a montré que les justificatifs des frais de réception n'indiquaient pas systématiquement l'objet de celle-ci et la liste des participants, ce qui interdit toute vérification de l'intérêt public local de la dépense. La chambre invite donc la collectivité à fournir à l'avenir ces informations au travers des justificatifs produits.

1.3 Une administration communale étendue

1.3.1 Une organisation des services municipaux récemment remaniée

Fin 2024, l'effectif communal comptait 251 agents. Une nouvelle organisation des services a été adoptée au 1^{er} janvier 2023 avec un organigramme fonctionnel articulé autour de six départements rattachés au directeur général des services (DGS) :

- services à la population ;
- patrimoine et énergie ;
- technique ;
- culture et sport ;
- petite enfance, jeunesse, scolaire et parentalité ;
- ressources ;
- direction générale des services, cabinet, police municipale.

La chambre relève que la commune dispose d'une cellule de contrôle de gestion dont l'intervention se limite à certains travaux, tels que la rédaction de notes de faisabilité et le suivi d'indicateurs identifiés comme prioritaires. Un tableau de bord mensuel est notamment produit pour suivre la masse salariale. La commune est invitée à s'appuyer davantage sur cette cellule pour mettre progressivement en place un véritable contrôle interne⁹.

1.3.2 Des équipements culturels et sportifs nombreux dont le fonctionnement pèse sur les équilibres financiers

La commune propose une offre large d'équipements culturels et sportifs (51 agents affectés au département culture et sport) pour un coût d'exploitation net¹⁰ de 1,8 M€ en 2024,

⁸ En raison de la crise sanitaire, l'année 2020 n'a pas été prise en compte.

⁹ Ensemble des processus qui permet à une organisation de maîtriser ses activités et d'atteindre ses objectifs.

¹⁰ Recettes – dépenses = coût d'exploitation net.

soit pratiquement l'équivalent du remboursement de l'annuité de la dette lors de ce même exercice (1,6 M€).

Au sein du département culture et sport, le pôle d'entraînement cyclisme (PEC), composé de quatre agents, assure des créneaux d'entraînement à une quinzaine de jeunes présélectionnés. Le suivi sportif est assuré par les entraîneurs municipaux. Compte tenu de la dynamique du coût d'exploitation, passé de 131 474 € en 2020 à 215 665 € en 2024 (soit un coût de revient usager de 14 378 € en 2024, quasi-doublé par rapport à 2020), une réflexion pourrait être utilement engagée sur les conditions d'exercice de cette activité.

S'agissant de l'école de musique Jean Ferragut¹¹, les dépenses totales engagées par la commune (fonctionnement et investissement) ont atteint 691 143 € en 2024, les produits représentant moins de 45 000 € lors de ce même exercice. Le coût d'exploitation par usager s'établit à 2 798 € en 2024. Parallèlement, le coût d'exploitation de l'école municipale d'art connaît une légère hausse de 1,7 % en rythme annuel (345 335 € en 2024) et ce, malgré la mise en place d'une tarification différenciée (commune/hors commune). En outre, les bâtiments hébergeant ces écoles souffrent de problèmes d'accessibilité. En l'absence de leviers supplémentaires en termes de tarification, la chambre invite la commune à étudier la faisabilité d'un regroupement des deux écoles sur un site unique afin de développer des synergies entre elles.

Malgré une augmentation du nombre d'inscrits entre 2022 et 2024 (+34 %), le fonctionnement de la bibliothèque appelle également à une réflexion d'ensemble¹², d'autant que, sur la même période, son coût de revient par usager a augmenté de 6,6 % en rythme annuel.

Tableau n° 3 : Indicateurs de fréquentation et financiers des services sportifs et culturels¹³

<i>Services</i>		2020	2021	2022	2023	2024	<i>Évolution moyenne annuelle</i>
Pôle cyclisme	<i>Fréquentation (en nombre d'élèves)</i>	17	18	16	14	15	-3,1 %
	<i>Coût d'exploitation net* (en euros)</i>	131 474	151 098	148 835	167 110	215 665	13,2 %
	<i>Coût de revient par usager (en euros)</i>	7 734	8 394	9 302	11 936	14 378	16,8 %
École municipale de musique	<i>Fréquentation (en nombre d'élèves)</i>	267	245	243	279	231	-1,9 %

¹¹ Établissement public d'enseignement artistique de proximité placé sous la responsabilité du maire. Ouvert en 1975, il a obtenu le classement en conservatoire à rayonnement communal (CRC) en 2025. L'établissement accueille 230 élèves, répartis dans différentes classes, ensembles ou orchestres, encadrés par 15 professeurs et deux personnels administratifs (dont la directrice). Outre une majorité de jeunes élèves, elle propose aussi aux adultes de s'initier à la musique. L'école porte une programmation artistique d'environ 30 rendez-vous musicaux annuels.

¹² Dimensionnement de l'équipe (cinq agents), adaptation des horaires d'ouverture, opportunité de mettre en place des automates de prêt et de retour notamment, etc.

¹³ Hors dépenses de gros entretiens des bâtiments concernant la section d'investissement.

Services		2020	2021	2022	2023	2024	Évolution moyenne annuelle
	Coût d'exploitation net (en euros)	611 623	551 196	566 486	628 020	646 281	1,4 %
	Coût de revient par usager (en euros)	2 290	2 250	2 331	2 251	2 798	7,5 %
Pyramide des métiers d'art¹⁴	Fréquentation (en nombre de visiteurs)	4 733	7 277	16 926	17 752	18 772	41,1%
	Coût d'exploitation net (en euros)	193 964	318 936	272 308	278 282	277 885	9,4 %
	Coût de revient par usager (en euros)	41	44	16	16	15	-22,5 %
École municipale d'art	Fréquentation (en nombre d'élèves)	185	146	142	176	173	5,8 %
	Coût d'exploitation net (en euros)	311 798	271 030	203 376	301 395	345 335	1,7 %
	Coût de revient par usager (en euros)	1 685	1 856	1 432	1 712	1 996	2,4 %
Musée Saint Vic	Fréquentation (en nombre de visiteurs)	1 655	1 145	2 313	1 862	2 283	8,4 %
	Coût d'exploitation net (en euros)	203 654	151 476	189 744	252 816	249 815	5,2 %
	Coût de revient par usager (en euros)	123	132	82	136	109	-2,9 %
Bibliothèque	Fréquentation (en nombre d'inscrits)	NC	NC	824	1 138	1 106	15,9%
	Coût d'exploitation net (en euros)	236 284	218 826	168 245	236 263	257 474	2,2 %
	Coût de revient par usager (en euros)	NC	NC	204	207	232	6,6 %
Coût total d'exploitation pour la commune		1 448 217	1 619 262	1 593 569	1 716 851	1 821 453	5,9 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de comptabilité analytique de la commune

*Coût d'exploitation net = recettes – dépenses

De manière générale, l'offre culturelle et muséale de la commune est fragmentée entre le musée Saint-Vic (équipement à l'accès gratuit, avec une fréquentation moyenne inférieure à 200 visiteurs par mois en 2024), la forteresse de Montrond et la pyramide des métiers d'art¹⁵.

¹⁴ Coût hors saison culturelle.

¹⁵ Elle est à la fois un centre culturel et un espace de congrès. Ouvert en 2000, le bâtiment est une pyramide de verre et d'acier de 34 mètres de haut et de 4 600 m², comportant une salle de spectacle de 450 places assises.

Cette dernière constitue un centre de coût significatif (277 885 € en 2024), dont la programmation peine à trouver son public : les jauges lors des spectacles de théâtre sont régulièrement inférieures à 100 personnes, voire à 50 personnes, avec des taux d'occupation parfois en deçà de 10 %. Malgré une fréquentation en hausse¹⁶ et une maîtrise des charges entre 2021 (335 404 €) et 2024 (315 423 €), les produits ont baissé de 61 % sur la même période pour s'établir à 37 538 € en 2024.

Outre les problématiques d'accessibilité et de respect des normes des établissements recevant du public (ERP), la fréquentation du musée et de la forteresse reste confidentielle en raison d'une offre limitée et trop segmentée. Aussi, la chambre encourage la commune à mieux structurer son offre culturelle en exploitant les surfaces disponibles au sein de la pyramide des arts, dans le cadre d'un projet de service global : il en découlerait une visibilité accrue de l'équipement, une optimisation des ressources de la commune (redéploiement des effectifs et mutualisation des charges de structure), ou encore des possibilités de développement d'activités annexes telles que boutique et buvette.

1.4 Une logique d'intégration communautaire limitée

1.4.1 Une absence de mutualisation des services

La commune appartient à la communauté de communes Cœur de France (CCCF), créée en décembre 1999 et dont le siège est localisé à Saint-Amand-Montrond. L'établissement de coopération intercommunale (EPCI) est composé de 19 communes et regroupe un peu moins de 19 000 habitants. La commune dispose de 17 élus au sein du conseil communautaire sur un total de 38 membres.

Outre les compétences obligatoires prévues par la loi¹⁷, l'EPCI exerce des compétences supplémentaires relevant : de la protection et de la mise en valeur de l'environnement ; de la politique du logement et du cadre de vie ; de la politique de la ville ; de la création, de l'aménagement et de l'entretien de la voirie ; de l'action sociale d'intérêt communautaire (création, aménagement et gestion de la maison de santé pluridisciplinaire) ; du développement et de l'aménagement culturel et sportif (gestion du centre balnéo-ludique « Balnéor »).

Cependant, le coefficient d'intégration fiscale¹⁸ de la CCCF n'était que de 0,38 à la fin 2022¹⁹, témoignant de compétences exercées et d'un périmètre de l'intérêt communautaire encore limités.

¹⁶ 18 772 visiteurs en 2024. Cette fréquentation est principalement due à la programmation artistique municipale (45 %) et à la saison artistique associative (43 %).

¹⁷ Article L. 5214-16 du CGCT : aménagement de l'espace, développement économique et promotion du tourisme, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, gestion de l'eau et de l'assainissement.

¹⁸ Ce coefficient est un moyen indirect de mesurer le niveau d'intégration des communes et de l'EPCI en termes de compétences (0 = absence d'intégration, 1 = intégration maximale). En effet, plus les communes transfèrent de compétences à leur EPCI, plus elles doivent lui transférer des ressources fiscales pour que l'EPCI puisse assumer ses charges.

¹⁹ CIF médian à 0,40 pour les communautés de communes comptant de 15 000 à 25 000 habitants (source : DGCL).

En raison d'une situation financière dégradée en début de mandat, l'EPCI s'est donné pour priorités la restauration de sa capacité d'autofinancement et le désendettement. Dans ce contexte, il n'a pas été créé de services communs²⁰ (25 agents au sein de l'EPCI) ni mis en place de schéma de mutualisation des services.

La commune et l'EPCI ont seulement renouvelé, le 1^{er} mars 2025, une « convention de mutualisation » concernant les services techniques et entretien des bâtiments pour une durée de trois ans. Limitée en réalité à une prestation de services (nettoyage d'espaces verts), cette convention emporte seulement le remboursement par la CCCF du traitement brut chargé des agents communaux, des fournitures consommées et du coût du matériel utilisé.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la CCCF a indiqué que, dans le cadre de la prochaine mandature, l'adoption d'un schéma directeur de mutualisation serait mis à l'ordre du jour.

1.4.2 Une réflexion à mener sur l'intérêt communautaire et la prise de certaines compétences par l'EPCI

La commune dispose d'un grand nombre de structures culturelles, sportives et petite enfance/jeunesse bénéficiant aux saint-amandois et aux habitants des communes environnantes, qui représentent ainsi d'importantes charges de centralité.

S'agissant de la petite enfance, la proportion d'enfants hors commune fréquentant les structures communales représentait, en 2024, près de la moitié des effectifs pour les multi-accueils (entre 40 et 49 %) et plus d'un tiers pour la halte-garderie (38,5 %).

Tableau n° 4 : Évolution de la fréquentation des structures petite enfance de la commune

Structures		2020	2021	2022	2023	2024
Multi-accueil J. Barry	Nombre d'enfants	28	27	37	46	47
	Dont enfants hors commune	8	13	19	23	19
	Taux d'occupation	54,23 %	63,83 %	69,87 %	76,74 %	74,6 %
Multi-accueil Douce Chaume	Nombre d'enfants	41	69	68	65	77
	Dont enfants hors commune	18	34	38	33	38
	Taux d'occupation	55,16 %	63 %	77,34 %	71,57 %	72,51 %
Halte-Garderie Vernet	Nombre d'enfants	112	111	111	105	78
	Dont enfants hors commune	39	34	31	38	30
	Taux d'occupation	57,95 %	70,5 %	69,55 %	72,27 %	67,52 %

Source : Données de la commune

²⁰ Article L. 5211-4-2 du CGCT. Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.).

Dans les structures enfance/jeunesse, la proportion d'enfants hors commune représentait, en moyenne sur la période contrôlée, un quart des effectifs de l'accueil périscolaire et plus du tiers des effectifs des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH).

Tableau n° 5 : Évolution de la fréquentation des structures enfance jeunesse

<i>Structures</i>		2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
<i>Accueil périscolaire</i>	Nombre d'enfants	213	180	209	217
	<i>Dont enfants hors commune</i>	58	47	52	44
<i>ALSH mercredis</i>	Nombre d'enfants	101	93	107	101
	<i>Dont enfants hors commune</i>	36	33	44	43
<i>ALSH vacances</i>	Nombre d'enfants	155	179	194	171
	<i>Dont enfants hors commune</i>	55	64	73	59

Source : Données de la commune

Pour les services culturels, plus de 20 % des effectifs de l'école de musique proviennent de communes membres de la CCCF. Cette part est encore plus marquée pour l'école d'art, puisque près de la moitié de ses élèves étaient extérieurs à Saint-Amand-Montrond au cours de la période examinée.

Tableau n° 6 : Évolution de la fréquentation globale des écoles de musique et d'art de la commune

<i>Structures</i>		2020	2021	2022	2023	2024
<i>École municipale de musique</i>	Nombre d'élèves	267	245	243	279	231
	<i>Dont CC Cœur de France</i>	56	44	48	59	48
<i>École municipale d'art</i>	Nombre d'élèves	185	146	142	176	173
	<i>Dont hors commune</i>	93	70	69	80	68

Source : Données de la commune

La commune est donc invitée à étudier, en lien avec la CCCF, l'intérêt communautaire de certains de ses équipements ainsi que le transfert de la compétence petite enfance/jeunesse, compte tenu du nombre de services bénéficiant aux habitants des communes membres. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'école de musique aurait vocation à demander son classement comme conservatoire à rayonnement intercommunal.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la communauté de communes a indiqué que le sujet des équipements d'intérêt communautaire et du transfert de nouvelles compétences serait examiné dans le cadre de son projet de territoire 2026/2032.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Située dans le Cher aux confins de la région Centre-Val de Loire, la commune de Saint-Amand-Montrond s'est engagée dans une opération de revitalisation de son territoire pour tenter de juguler des indicateurs sociaux économiques dégradés.

Les instances municipales fonctionnent de manière régulière, même si quelques marges d'amélioration subsistent.

La commune compte 251 agents et de nombreux services de proximité dont le coût de fonctionnement pèse sur les équilibres financiers. Bénéficiant également aux habitants des communes voisines, les services culturels et petite enfance/jeunesse mériteraient plus particulièrement qu'une réflexion soit engagée avec la communauté de communes Cœur de France, en vue d'une communautarisation de certains équipements voire d'éventuelles nouvelles prises de compétences.

2 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À CONSOLIDER

2.1 Un service des ressources humaines restreint mais agile

Rattaché au directeur général des services, le service des ressources humaines compte quatre agents. Malgré la spécialisation de chaque gestionnaire (paie, carrière, formation, etc.), la directrice des ressources humaines (DRH) s'efforce de développer la polyvalence afin d'assurer la continuité du service.

Face à des procédures éparpillées et datées, le service a également engagé un travail d'actualisation et de structuration de l'ensemble de ses processus. Ainsi, conformément à la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, la commune s'est dotée de lignes directrices de gestion²¹, qui ont été actualisées et validées par un arrêté du maire du 12 mars 2024.

La commune élabore chaque année un rapport social unique (RSU) qui s'est substitué aux bilans sociaux antérieurs. Ce rapport est régulièrement transmis au comité social territorial conformément à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP), exception faite en 2021. Les informations délivrées sont globalement conformes aux dispositions de l'article R. 231-1 du même code.

La commune dispose par ailleurs d'un règlement de formation régulièrement actualisé. En 2023, plus de la moitié des agents permanents avait suivi au moins une journée de formation lors de cet exercice.

²¹ Elles ont pour objectifs de fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels et de déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC).

2.2 Une trajectoire des effectifs dynamique au cours de la période contrôlée

2.2.1 Des données à fiabiliser

Selon les données communiquées par la collectivité, les effectifs ont augmenté de plus de 7 % sur la période contrôlée, passant de 234 agents (211,24 équivalents temps plein - ETP) en 2020 à 251 (230,05 ETP) en 2024, alors que la commune connaissait une baisse de sa population sur la même période. Ce niveau d'effectifs est nettement supérieur à l'effectif moyen des communes appartenant à la même strate démographique (108 agents)²².

Tableau n° 7 : Trajectoire des effectifs entre 2020 et 2024 (en effectifs physiques et en ETP)

	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2020/2024
Effectifs physiques	234	243	237	253	251	+7,3 %
Effectifs en ETP	211,24	220,68	216,10	231,15	230,05	+9 %
<i>Dont titulaires</i>	<i>181,08</i>	<i>187,62</i>	<i>177,09</i>	<i>181,24</i>	<i>171,79</i>	-5 %
<i>Dont contractuels</i>	<i>30,16</i>	<i>33,06</i>	<i>37,02</i>	<i>45,90</i>	<i>43,40</i>	+43,9 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données communiquées par la commune

Toutefois, la chambre observe que les données communiquées par la commune ne sont pas concordantes avec celles des états du personnel annexés aux comptes administratifs, notamment en 2022 (189,10 ETP) et 2023 (220,14 ETP), ni avec celles des RSU. La commune est par conséquent invitée à fiabiliser ses données.

2.2.2 Une hausse des effectifs portée par le recours aux agents contractuels

Le recours aux agents contractuels a augmenté de 44 % sur la période, passant de 30,16 ETP en 2020 à 43,40 ETP en 2024²³, alors que les ETP exprimés en emploi titulaire ont baissé de cinq points sur la même période. Les effectifs contractuels sont très majoritairement sur emplois permanents et à temps complet. Ils représentaient 21 % des effectifs en 2024 (18 % en 2020), soit un ratio très proche de la moyenne nationale²⁴.

Fin 2023, 83 % des agents contractuels de la commune exerçaient leurs fonctions au sein de trois filières (culturelle, technique, administrative), avec une augmentation de sept

²² Source : Les collectivités locales en chiffres 2024.

²³ La hausse des agents contractuels s'explique notamment par les besoins de l'école de musique, devenue un conservatoire à rayonnement communal en mai 2025, ainsi que par les contraintes liées à la continuité du service public dans un contexte marqué par des difficultés de recrutement de titulaires en région Centre-Val de Loire.

²⁴ En 2023, le taux de recours aux contractuels atteignait 23 %.

points entre 2020 et 2023 pour la filière administrative, ce qui confirme un recours accru aux agents non titulaires sur les fonctions support.

Les cas de recours font systématiquement l'objet d'une délibération justifiant le besoin à satisfaire et la durée du contrat envisagée, conformément aux dispositions du CGFP. L'examen de dix dossiers individuels a montré leur bonne tenue globale, même s'il a fait apparaître quelques anomalies isolées²⁵.

En revanche, la chambre relève que le recrutement et la gestion des agents contractuels n'ont fait l'objet d'aucun processus formalisé. Elle invite donc la commune à mieux encadrer ses procédures²⁶, notamment en matière de fixation de la rémunération initiale et de revalorisations, afin de gagner en transparence, d'assurer la traçabilité de la gestion et de favoriser le pilotage de la masse salariale.

2.2.3 Un absentéisme global particulièrement élevé

Même en nette baisse depuis 2022, l'absentéisme global²⁷ au sein de la commune reste élevé (plus de 16 % contre 9,6 % en 2023 en moyenne pour la fonction publique territoriale). Il s'explique principalement par la maladie (61 % des motifs en 2024). En termes d'effectifs, l'absentéisme global équivalait à 16,5 ETP en 2024²⁸.

Tableau n° 8 : Évolution du taux d'absentéisme au sein de la collectivité

<i>Absentéisme</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Absentéisme global (en nombre de jours)	4 123	4 629	5 750	4 102	4 191
<i>Dont absentéisme pour maladie ordinaire</i>	3 625	3 256	4 389	2 993	2 557
<i>Taux d'absentéisme global</i>	16,30 %	18,22 %	22,73 %	16,34 %	16,63 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports sociaux uniques et données de la commune

Aussi, la chambre engage la commune à analyser les causes de cet absentéisme et à adopter un plan d'actions spécifique visant à prévenir et lutter contre le phénomène.

²⁵ Sur 10 dossiers de recrutement d'agents contrôlés, un seul présentait, dans le cadre de la procédure de publication de l'offre d'emploi, une anomalie en termes de respect de la date limite de dépôt des candidatures. En l'espèce, la lettre de notification du renouvellement à l'agent a été adressée un jour avant la fin du délai de publicité. Par ailleurs, la chambre a relevé l'absence de compte rendu d'entretien dans quatre dossiers.

²⁶ Conformément aux articles L. 331-1 et L. 332-21 du CGFP : publication des offres, définition des critères d'appréciation des candidatures (grille), présélection et traçabilité des candidatures, procédure d'entretien et élaboration d'un compte-rendu à l'issue de l'entretien, obligation d'informer les candidats du rejet de leur candidature.

²⁷ Indicateur de performance RH qui mesure le pourcentage de temps de travail perdu en raison des absences (non planifiées) des agents, par rapport au temps de travail théorique total sur une période donnée.

²⁸ Jours d'absence/253 jours ouvrés = nombre d'ETP.

2.2.4 Un niveau de charges de personnel impliquant la mise en place d'outils de pilotage

Les charges de personnel nettes des remboursements des agents que la commune met à disposition d'autres entités ont augmenté de 18,5 % sur la période contrôlée, passant de 7,9 M€ en 2020 à 9,4 M€ en 2024. Elles représentaient plus de 60 % des charges de gestion courante en 2024, contre 52 % en moyenne pour les communes de la même strate.

Sept agents de la commune sont mis à la disposition du centre communal d'action sociale (CCAS) dans le cadre d'une convention de partenariat conclue en décembre 2020. Ces mises à disposition s'appuient sur des conventions prévoyant explicitement le remboursement à la commune des traitements bruts chargés et des primes des agents. Or, aucun remboursement n'est intervenu sur la période sous revue, l'ensemble des rémunérations restant pris en charge par la commune sans refacturation auprès du CCAS. Même si l'article L. 512-15 du CGFP autorise la gratuité de la mise à disposition lorsqu'elle est au bénéfice d'un établissement public administratif rattaché tel que le CCAS, la chambre invite la commune à mettre les conventions de mise à disposition en cohérence avec sa pratique.

Tableau n° 9 : Charges de personnel (en euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel	7 935 970	8 063 891	8 428 969	9 139 730	9 405 855	4,3 %
<i>Dont remboursement de personnel mis à disposition (MAD)</i>	15 649	20 649	4 290	4 786	4 328	-27,5 %
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	7 920 321	8 043 242	8 424 679	9 134 944	9 401 527	4,4 %
<i>Charges de personnel / charges de gestion courante (en %)</i>	60,3 %	59,7 %	57,0 %	59,8 %	60,1 %	

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

Malgré des suivis mensuels et semestriels récemment mis en place, la commune ne dispose pas encore d'une vision prospective en matière de pilotage des ressources humaines. Au regard des enjeux financiers, la chambre l'invite à élaborer un plan de maîtrise de sa masse salariale sur la base d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)²⁹. Cette dernière implique une revue des missions et des compétences que la DRH a déjà entamé au travers de l'actualisation des fiches de poste et l'élaboration de référentiels métiers, démarche dont la chambre encourage la poursuite.

²⁹ Démarche de gestion des ressources humaines qui consiste à prévoir l'évolution des métiers afin d'anticiper les besoins dans ce domaine, les changements d'organisation, et développer les compétences des agents.

2.3 Une durée annuelle du temps de travail conforme, mais des ajustements à opérer en matière de suivi des heures supplémentaires

La durée annuelle du temps de travail au sein de la commune est conforme à la réglementation en vigueur. Notamment, afin de respecter la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a mis un terme aux dispositifs dérogatoires, la commune a adopté un nouveau protocole du temps de travail par une délibération du 9 décembre 2021. Ce protocole-cadre, actualisé en juin 2024, fixe le contingent annuel à 1 607 heures travaillées.

En décembre 2021, la commune a également validé une charte du télétravail et mis en place l'allocation forfaitaire afférente. À date, le dispositif concerne 23 agents. Enfin, elle a arrêté, dans la délibération précitée du 9 décembre 2021, son régime d'autorisations spéciales d'absence qui s'avère plus favorable que celui consenti aux agents de l'État, avec des motifs d'absences plus nombreux et des durées plus longues, comme par exemple pour le mariage de l'agent ou de l'un de ses enfants.

Si le régime des astreintes institué par une délibération du 26 juin 2009, modifiée à plusieurs reprises, n'appelle pas d'observations, il en va toutefois différemment de celui des heures supplémentaires.

Ces dernières correspondent aux heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et doivent donner lieu à repos compensateur ou, à défaut, à indemnisation sous la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, le versement des indemnités est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail, sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement ou dans des sites comportant un effectif inférieur à dix agents, auxquels cas un décompte déclaratif est admis à condition qu'il soit contrôlable. L'indemnisation des heures supplémentaires est également conditionnée à la détermination, par l'assemblée délibérante, de la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois, sauf dérogation.

Le régime des heures supplémentaires au sein de la commune est prévu à l'article 5 du protocole-cadre sur l'organisation et la réduction du temps de travail. Toutefois, la collectivité n'a pas été mesurée de produire la délibération définissant la liste des emplois susceptibles de donner lieu à la réalisation effective d'heures supplémentaires ainsi que leurs modalités de suivi et d'indemnisation. En outre, malgré les effectifs présents sur site susceptibles de réaliser des heures supplémentaires, aucun système de contrôle automatisé du temps de travail n'a été mis en place. La chambre recommande donc à la commune d'adopter une délibération relative au régime des IHTS dans le respect des dispositions du décret du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 1 : Adopter une délibération définissant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et les modalités de suivi et d'indemnisation, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Sur la période 2020 à 2023, 10 184 heures supplémentaires ont été réalisées au total. Moins de la moitié de ces heures a fait l'objet d'un paiement, la compensation par récupération étant privilégiée. Le nombre d'heures rémunérées est resté stable (+0,5 % sur la période) et aucun agent n'a dépassé le quota mensuel de 25 heures.

2.4 Un régime indemnitaire conforme au cadre juridique en vigueur

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qui se substitue à l'ensemble des primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir antérieurement octroyées aux agents de la fonction publique.

Ce nouveau régime indemnitaire comporte deux fractions : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ; un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Conformément à l'article L. 714-5 du CGFP, les collectivités locales sont tenues de mettre en place ces deux composantes pour chacun de leurs cadres d'emplois, dès lors qu'elles ont été instituées dans les corps de référence de la fonction publique de l'État.

En l'espèce, par délibération du 24 novembre 2017, la commune a décidé de mettre en place le RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2018³⁰. L'annexe n° 1 à cette délibération, ultérieurement modifiée pour ajuster les montants d'IFSE, prévoit les deux parts du RIFSEEP, détermine les catégories de bénéficiaires et les modalités d'attribution. Les agents ont été répartis par groupes de fonction. Les montants de l'IFSE et du CIA fixés par la collectivité respectent la réglementation en vigueur. De même, la chambre a constaté, au travers du contrôle d'un échantillon portant sur 15 agents, que le montant du CIA n'était pas automatiquement reconduit d'une année sur l'autre.

En revanche, une indemnité spéciale de fonctions ainsi qu'un CIA avait été institué au bénéfice des agents de police municipale, bien que ceux-ci soient exclus du RIFSEEP. Cette irrégularité ayant été relevée par la préfecture, la commune y a mis un terme et a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2025, l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (ISFE) prévue par les dispositions du décret n° 2024-614 du 26 juin 2024. Les parts fixe et variable adoptées par la commune n'excèdent pas les plafonds réglementaires.

De la même manière, la chambre a contrôlé l'absence de cumul de l'IFSE avec l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire (IFTS) ou avec une autre prime, telle que l'indemnité administrative de technicité (IAT). Aucune irrégularité n'a été relevée.

³⁰ Le régime a ensuite été élargi à de nouveaux cadres d'emplois par délibérations successives.

Enfin, la prime de sujétion spéciale versée aux agents relevant du cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine, prévue par le décret n° 95-545 du 2 mai 1995 et instaurée par la commune depuis le 1^{er} juillet 2023, n'appelle pas davantage d'observations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sous réserve de fiabilité des données produites, la commune a connu une évolution dynamique de ses effectifs entre 2020 (211,24 ETP) et 2024 (230,05 ETP). Cette augmentation est principalement portée par les agents contractuels (+44 %), dont la gestion et les procédures de recrutement mériteraient d'être mieux encadrées.

L'absentéisme reste élevé et invite à la mise en place d'un plan d'actions. En l'absence de délibération-cadre, la commune doit également revoir son régime en matière d'heures supplémentaires. De manière générale, la collectivité est invitée à mettre en place un plan de maîtrise de sa masse salariale, sur la base d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

3 UNE QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES À PARFAIRE

Le budget de la commune comprend un budget principal et deux budgets annexes (cinéma et camping). Depuis l'exercice 2020, la commune applique la nomenclature M57, anticipant sa mise en œuvre fixée au 1^{er} janvier 2024.

En 2024, le montant des recettes de fonctionnement a atteint 18,5 M€, dont 18,3 M€ pour le budget principal. Au regard des volumes financiers, la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière traitées dans ce chapitre ont été appréciées pour ce seul budget.

Tableau n° 10 : Dépenses et recettes de fonctionnement par budget au cours de l'année 2024

<i>En euros</i>	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement
<i>Budget principal</i>	16 540 161	18 383 626
<i>Budget annexe cinéma</i>	44 522	44 522
<i>Budget annexe camping</i>	44 336	120 179
Total	16 629 019	18 548 327

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

La chambre observe qu'en juin 2019, la commune s'est portée candidate à la vague d'expérimentation du compte financier unique (CFU)³¹ en procédant à une dématérialisation de sa chaîne comptable et financière entre 2015 et 2018. Conformément à l'article L. 5217-10-8 du CGCT, et dans la perspective du passage à la nomenclature M57, la commune a adopté son règlement budgétaire et financier en juillet 2020.

3.1 Une information financière perfectible

3.1.1 Des améliorations possibles en matière de qualité des rapports sur les orientations budgétaires

En application des dispositions du CGCT³², le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, délai repoussé au 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du même code rend par ailleurs obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et en recettes, les engagements pluriannuels envisagés et les orientations en matière d'investissement ainsi que la structure, la gestion et l'évolution de la dette.

En l'espèce, les ROB des exercices 2020 à 2024 comportent :

- les perspectives macro-économiques et les principales dispositions des lois de finances concernant les collectivités territoriales : ces données de portée générale pourraient cependant faire l'objet d'une présentation plus synthétique ;
- une partie rétrospective sur les dépenses et recettes de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et l'encours de la dette : cette partie pourrait s'inscrire dans une démarche plus analytique afin d'identifier les facteurs d'évolution pour l'année à venir, et ainsi améliorer le pilotage financier de la collectivité.

En revanche, la chambre constate que les documents énumérés à l'article L. 2313-1 du CGCT en vue de renforcer le niveau d'information financière des citoyens et des élus³³ sont régulièrement mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

³¹ Le CFU est un document budgétaire qui se substitue au compte administratif et au compte de gestion. Il devient obligatoire à partir des comptes 2026 pour toutes les entités publiques locales sous nomenclatures M57 ou M4.

³² Article L. 1612-2 du CGCT.

³³ À savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, jointe au budget primitif et au compte administratif pour permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le rapport d'orientations budgétaires (ROB) ; la note explicative de synthèse, adressée avec la convocation des conseillers municipaux, en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif.

3.1.2 Des annexes comptables incomplètes concernant le suivi des opérations pluriannuelles

Depuis 2020, la commune gère certaines de ses opérations d'équipement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP).

L'annexe au compte financier unique (CFU) de l'exercice 2021 relative à la situation des AP/CP est incomplète, dans la mesure où les stocks d'AP ne sont pas renseignés, ce qui ne permet pas de suivre le solde des AP/CP correspondants. Cette même annexe aux CFU 2022 et 2023 n'est pas renseignée et ne laisse apparaître aucune opération programmée, alors même que les états de suivi des exercices en cause, actualisés par délibération, attestent de leur existence.

En revanche, les délibérations emportant création ou modification des AP se révèlent exemptes de critiques.

La chambre invite donc la commune à plus de rigueur dans la restitution de sa gestion des AP/CP lors de l'adoption du CFU.

3.2 Des comptes globalement fiables

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires prévues au CGCT, des prescriptions issues des instructions budgétaires et comptables (M14 et M57) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

3.2.1 Des prévisions budgétaires de bonne qualité

Entre 2019 et 2024, les taux d'exécution budgétaire³⁴ de la section de fonctionnement ont fluctué entre 78 % et 95,3 % pour les dépenses et entre 100,6 % et 117,7 % pour les recettes. Ces taux font ressortir une prévision budgétaire de bonne qualité, même si l'exercice 2023 apparaît moins précis en termes de dépenses.

Sur la même période, les taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement ont oscillé entre 67,1 % et 93,3 % pour les dépenses et entre 67,6 % et 117,4 % pour les recettes. Les opérations d'investissement demeurent toutefois plus délicates à évaluer, puisque soumises à des aléas d'exécution plus importants.

³⁴ Rapport entre les sommes effectivement mandatées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

3.2.2 Des restes à réaliser justifiés

La comptabilisation des restes à réaliser (RAR) découle de l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement³⁵. Les RAR sont définis comme des dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice et comme des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes avant la clôture de l'exercice. Ils participent à la détermination des résultats de l'exercice.

En l'espèce, après contrôles, la chambre a seulement constaté, en 2020, un RAR en recettes relevant en réalité de l'exercice 2021³⁶.

3.2.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice à systématiser

Réservée à la section de fonctionnement, la procédure de rattachement vise à intégrer au résultat de l'exercice l'ensemble des charges et des produits qui s'y rapportent.

Hormis pour l'exercice 2020 (année de passage en M57), la chambre a constaté, au 31 décembre de chaque année, des rattachements en attente au niveau des charges de gestion.

Tableau n° 11 : Rattachements des charges

En euros	2021	2022	2023	2024
Total des charges rattachées	0	211 632,63	187 919,87	122 735,42
Charges de gestion	13 360 097,95	14 421 345,60	14 936 698,45	15 643 199,39
Charges rattachées en % des charges de gestion	0 %	1,5 %	1,3 %	0,8 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs 2021 à 2024

En l'occurrence, seul le compte 408 (factures non parvenues) a été mouvementé. Les autres comptes de rattachement, notamment les comptes 418 (produits non encore facturés), 486 (charges constatées d'avance) et 487 (produits constatés d'avance), font apparaître des soldes nuls sur les quatre exercices.

Le ratio de rattachement au compte 408 varie, selon les années, entre 0 et 1,5 %, niveau faible par rapport au taux constaté dans les communes de strate proche³⁷. La collectivité indique à cet égard utiliser la journée complémentaire pour limiter le nombre des factures non réglées à la fin de l'exercice comptable.

La chambre a procédé à des vérifications concernant les charges et produits constatés d'avance (comptes 486 et 487). Il a ainsi été procédé, sur l'exercice 2023, à un contrôle par

³⁵ Article L. 2342-2 du CGCT.

³⁶ Subvention de 138 560 € allouée par le conseil départemental du Cher à la date du 2 février 2021.

³⁷ Selon les standards de contrôle rénové des comptes et de la gestion des communes de 10 000 à 50 000 habitants, un taux de rattachement (408/011) compris entre 5 et 10 % indique un taux de rattachement cohérent.

sondage sur les dix mandats les plus importants en valeur imputés sur le compte 613 (locations), sur les dix mandats de fin de période les plus importants imputés sur le compte 6156 (dépenses de maintenance) ainsi que sur les dix titres de fin de période les plus importants imputés sur le compte 752 (locations d'immeuble). Il en ressort que, concernant les mandats au compte 613, un titre (pour 2 869,36 €)³⁸ aurait dû faire, en partie, l'objet d'un rattachement au compte 487. Pour les mandats au compte 6156, deux mandats (pour 13 824 €)³⁹ auraient dû être rattachés, au moins en partie, au compte 486.

Ce type d'erreur pouvant fausser le résultat de l'exercice, la chambre encourage la commune à rester vigilante au rattachement régulier de ses charges et produits à l'exercice considéré.

3.2.4 Des provisions régulièrement constituées pour faire face à des risques contentieux

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent la constitution de provision pour les risques financiers encourus :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte envers un organisme pour lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

La chambre a constaté qu'au 31 décembre 2023, 780 000 € figuraient au solde du compte 1511 du budget principal afin de couvrir plusieurs risques contentieux. Par délibération du 9 juillet 2020, 40 000 € ont ainsi été provisionnés au titre d'un litige en matière de fonction publique. Puis, par délibération du 8 avril 2021, 500 000 € ont été ajoutés au titre de deux contentieux, l'un relatif à des cessions d'immobilisations et l'autre à une procédure de passation d'une délégation de service public⁴⁰.

3.2.5 Un suivi des immobilisations à fiabiliser

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient l'inventaire physique et comptable, et au comptable public, qui effectue leur enregistrement et leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent concorder pour rendre fidèlement compte de l'étendue et de la valeur du patrimoine de la collectivité.

³⁸ Loyer trimestriel perçu par la commune pour la période de décembre 2022 à février 2023 dont le titre a été pris en charge pour la totalité sur l'exercice 2023 (bordereau du 7 mars 2023).

³⁹ Facture de redevance dans le cadre d'un service d'infogérance, mandatée le 20 juillet 2023, et couvrant une période d'abonnement allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023 ; ainsi que d'une facture de télémaintenance, mandatée le 27 juillet 2023, et couvrant une période contractuelle s'étendant du 28 février 2023 au 27 février 2024.

⁴⁰ S'agissant de ce dernier contentieux, le plus important en valeur (400 000 € de demande de dommages et intérêts), l'entreprise a été déboutée de sa demande par le juge administratif.

La commune dispose d'un inventaire physique de ses biens meubles et immeubles. Elle a adopté de nouvelles durées d'amortissement en mars 2023, afin d'appliquer le principe du *prorata temporis* applicable dans le cadre de l'instruction comptable M57. Un sondage sur une trentaine de biens a montré que la collectivité respectait les durées d'amortissement qu'elle s'est fixée. Elle procède par ailleurs régulièrement à l'intégration des immobilisations en cours dans les comptes d'imputation définitive⁴¹. En outre, les cessions ont été prises en compte dans les écritures comptables.

En revanche, des écarts ont été constatés entre l'inventaire et l'état de l'actif. Même s'ils demeurent limités (4,4 % de la valeur de l'actif brut), la chambre invite la commune à engager une démarche de mise en cohérence, en lien avec le comptable.

Tableau n° 12 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal en 2023

<i>En euros</i>	Valeur de l'actif brut	Amortissements	Valeur de l'actif net
<i>État de l'actif net</i>	124 943 145	8 153 747	116 789 398
<i>Inventaire de l'ordonnateur</i>	130 469 157	10 563 962	119 905 195
<i>Écart</i>	5 526 012	2 410 215	3 115 797

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données du comptable public et de la commune

De même, un sondage sur le matériel roulant de la collectivité a permis de constater que, sur un total de 22 véhicules, 14 d'entre eux n'étaient plus physiquement présents au sein de la collectivité, parfois depuis plus de 20 ans. La collectivité a reconnu la nécessité de faire coïncider son inventaire avec la réalité physique du parc roulant et de l'apurer des biens réformés, démarche que la chambre encourage.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière dispensée par la commune est satisfaisante, même si les rapports d'orientation budgétaire pourraient être plus analytiques et prospectifs.

La fiabilité des comptes est peu sujette à critiques, encore qu'elle soit perfectible s'agissant des opérations de fin d'exercice, le rattachement des produits et des charges n'ayant pas été systématique. De même, compte tenu des anomalies constatées en matière de suivi des immobilisations, une démarche de fiabilisation doit être engagée en lien avec le comptable.

⁴¹ Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes d'imputation définitive des immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation de l'achèvement des travaux. Ce transfert conditionne directement la prise en charge à l'inventaire, ainsi que l'amortissement des biens concernés.

4 DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES À RESTAURER

Comme indiqué *supra*, le budget principal est prépondérant puisqu'il représentait une masse totale de 16,6 M€ de dépenses de fonctionnement en 2024⁴².

4.1 Un autofinancement limité et en baisse au cours de la période contrôlée

Sur la période contrôlée, les charges de gestion ont progressé plus rapidement (+5,2 % par an en moyenne) que les produits (+3,2 %), conduisant à une érosion de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)⁴³. Ce dernier est passé de 2,9 M€ en 2019 à 2,2 M€ en 2024 (-6,9 % par an en moyenne).

Le niveau de l'EBF, rapporté aux produits de gestion, a oscillé entre 19,1 % (2020) et 12,6 % (2024) selon les exercices, alors que ce ratio est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 et 22 %.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴⁴ représentait 14,8 % des produits de gestion en 2020 et 10,1 % en 2024, alors que le niveau attendu est de l'ordre de 15 %. Après déduction du remboursement de l'annuité en capital de la dette, l'autofinancement net s'établissait à près de 138 000 € en 2024, contre 465 000 € en 2020.

L'annuité en capital de la dette (1,6 M€ en 2024) a absorbé entre 68 % et 101 % de la CAF brute sur les exercices 2020 à 2024. Malgré la baisse de cette annuité, la CAF apparaît de moins bon niveau en fin de période. L'effet ciseau constaté suite à l'accroissement plus rapide des charges de gestion explique à lui seul cette évolution défavorable.

⁴² Source : comptes administratifs de la commune.

⁴³ L'EBF correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion.

⁴⁴ La CAF brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature. Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement pour assurer le remboursement du capital de la dette et le financement des investissements.

Tableau n° 13 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion (1)</i>	15 450 651	15 961 485	16 435 314	17 711 671	17 553 619	3,2 %
<i>Charges de gestion (2)</i>	12 503 742	12 965 016	14 287 686	14 814 985	15 340 677	5,2 %
<i>Excédent brut de fonctionnement = (1) – (2)</i>	2 946 909	2 996 469	2 147 628	2 896 686	2 212 942	-6,9 %
<i>En % des produits de gestion</i>	19,1 %	18,8 %	13,1 %	16,4 %	12,6 %	
<i>+/- Résultat financier (3)</i>	-663 037	-551 823	-496 054	-472 194	-439 594	-9,8 %
<i>+/- Résultat exceptionnel (4)</i>	-415	30 211	71 401	-11 649	-5 450	90,3 %
<i>CAF brute = EBE + (3) + (4)</i>	2 283 456	2 474 858	1 722 975	2 412 842	1 767 898	-6,2 %
<i>En % des produits de gestion</i>	14,8 %	15,5 %	10,5 %	13,6 %	10,1 %	
<i>Annuité en capital de la dette (5)</i>	1 818 365	1 697 326	1 743 411	1 789 001	1 629 927	
<i>CAF nette = CAF brute – (5)</i>	465 091	777 532	-20 436	623 842	137 971	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après données des comptes de gestion

4.2 Des produits de gestion largement portés par les ressources fiscales

Les produits de gestion ont progressé entre 2020 et 2024 (+ 3,2 % en moyenne annuelle), pour s'établir à 17,5 M€ en 2024. Les principales ressources de la commune sont constituées pour moitié des ressources fiscales propres et pour un quart (26,5 %) des ressources institutionnelles.

Tableau n° 14 : Évolution des produits de gestion

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Évolution</i>
<i>Produits de gestion</i>	15 450 651	15 961 485	16 435 314	17 711 671	17 553 619	3,2 %
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	8 835 421	9 459 498	7 960 104	8 608 286	8 654 889	-0,5 %
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	578 880	684 632	756 671	913 861	975 307	13,9 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	5 367 664	5 131 754	4 429 775	4 895 268	4 661 356	-3,5 %
<i>Dont fiscalité reversée</i>	668 686	685 601	3 288 764	3 294 257	3 262 068	48,6 %

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

4.2.1 Des marges de manœuvre fiscales limitées compte tenu des taux pratiqués

Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) ont légèrement diminué durant la période sous revue (-0,5 % en moyenne annuelle), passant de 8,8 M€ en 2020 à 8,7 M€ en 2024. Toutefois, sous l'effet de l'augmentation sensible de la fiscalité reversée (de 0,7 M€ à 3,3 M€), la fiscalité totale nette a cru de plus de 25 % entre 2020 et 2025, passant de 9,5 M€ en 2020 à près de 12 M€ en 2024.

Les taux de fiscalité pratiqués par la commune sont restés stables entre 2020 et 2024⁴⁵. En 2023, ils étaient cependant supérieurs aux taux moyens des communes appartenant à la même strate démographique :

- taxe d'habitation (TH)⁴⁶ : 26,10 % contre un taux moyen de 15,96 % ;
- taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : 48,10 % contre un taux moyen de 39,82 % ;
- taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) : 59,20 % contre un taux moyen de 52,79 %.

L'évolution du produit de la fiscalité directe locale procède ainsi de celle des bases d'imposition. Rapportées par habitant, les bases nettes imposées à la taxe d'habitation (165 € en 2023) sont inférieures de celles des communes de la même strate (191 € en 2023), tout comme celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (1 349 € contre 1 377 € pour la strate).

Malgré la suppression de la taxe d'habitation à compter de l'exercice 2021 (sauf pour les résidences secondaires), la commune a perçu plus de recettes fiscales qu'avant la réforme grâce aux mesures de correction mises en œuvre.

Tableau n° 15 : Évolution des ressources fiscales suite à la réforme de la TH entre 2020 et 2024

<i>En euros</i>		2020	2021	2022	2023	2024
Ressources fiscales	<i>Produit de TH résidences principales</i>	3 130 065	305 968	306 747	425 513	312 050
	<i>Produit TFPB issu du transfert du taux départemental</i>	3 525 376	5 878 056	5 985 128	6 378 342	6 566 855
	<i>Montant du coefficient correcteur (effet financier)</i>	s.o	s.o	1 039 149	1 108 245	1 141 189
Total		6 655 441	6 184 024	7 331 024	7 912 100	8 020 095

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de gestion et les états fiscaux

⁴⁵ Le taux de la TFPB est passé de 28,38 % en 2020 à 48,10 % en 2024, mais il s'agit du taux communal de 28,38 % auquel il faut ajouter le taux de la part départementale qui était de 19,72 % (sous l'effet de la réforme de la fiscalité locale de 2021). Cette dernière a entraîné à la suppression de la TH pour les communes et le transfert, à titre de compensation, de la part départementale de la TFPB aux communes.

⁴⁶ Depuis 2020, le taux de taxe d'habitation (TH) était figé à sa valeur de 2019 jusqu'en 2022 inclus, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale. Depuis 2023, le taux de TH peut à nouveau être voté et modulé par les collectivités territoriales en référence à l'article 1636 B sexies du code général des impôts (CGI).

L'effort fiscal⁴⁷ de la commune a légèrement decru sur la période 2020 à 2024 par rapport à la moyenne de la strate, mais lui reste 40 % supérieur en 2024 (1,70 contre 1,21).

4.2.2 Des ressources institutionnelles en repli

Les ressources institutionnelles ont baissé sur la période contrôlée (-3,5 % en moyenne annuelle) passant de 5,3 M€ en 2020 à 4,6 M€ en 2024. La dotation globale de fonctionnement (DGF) a représenté près des deux tiers (63 %) des ressources institutionnelles de la commune en 2024 (2,9 M€).

Tableau n° 16 : Évolution des ressources institutionnelles

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Variation</i>
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	3 543 922	3 738 792	2 762 286	2 887 079	2 965 224	-4,4 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	967 169	1 166 967	1 167 895	1 291 043	1 369 075	9,1 %
<i>FCTVA</i>	6 847	12 626	22 657	13 464	7 095	0,9 %
<i>Participations</i>	765 906	759 857	972 865	967 751	1 103 558	9,6 %
<i>Autres attributions et participations</i>	1 050 989	620 479	671 967	1 026 974	585 177	-13,6 %
<i>= Ressources institutionnelles</i>	5 367 664	5 131 754	4 429 775	4 895 268	4 661 356	-3,5 %

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données des comptes de gestion

Malgré une baisse de 4,4 % par an, le montant de DGF par habitant a atteint 295 € en 2023 contre 159 € pour la moyenne de la strate.

4.2.3 Des recettes d'exploitation dynamiques mais marginales

Les ressources d'exploitation se sont élevées à 975 000 € en 2024 (+13,9 % en moyenne annuelle) et sont principalement constituées des recettes tirées de la salle de spectacle Pyramide, des écoles d'art et de musique, de l'accueil périscolaire et de la restauration scolaire.

⁴⁷ L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits perçus par la commune sur certaines taxes au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (potentiel fiscal « trois taxes »).

Tableau n° 17 : Évolution des ressources d'exploitation

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle moyenne
<i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	434 500	522 160	570 031	739 566	694 232	12,4 %
<i>Autres produits de gestion courante (dont produits exceptionnels réels) (b)</i>	144 380	162 472	186 640	174 295	281 075	18,1 %
= Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels) (a+b)	578 880	684 632	756 671	913 861	975 307	13,9 %

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données des comptes de gestion

4.3 Un niveau de charges à mieux maîtriser

Sur la période contrôlée, les charges de gestion ont progressé de 5,2 % par an en moyenne en raison de la dynamique des charges à caractère général (+8,7 % par an en moyenne) et des charges de personnel (+4,3 %).

Tableau n° 18 : Évolution des charges de gestion

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Charges de gestion	12 503 742	12 965 016	14 287 686	14 814 985	15 340 677	5,2 %
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 962 592	3 305 695	4 104 706	3 909 813	4 134 962	8,7 %
<i>Dont charges de personnel</i>	7 935 970	8 063 891	8 428 969	9 139 730	9 405 719	4,3 %
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	606 569	502 939	633 043	654 896	652 452	1,8 %
<i>Dont autres charges de gestion</i>	998 611	1 092 490	1 120 969	1 110 046	1 149 545	3,6 %

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

4.3.1 Une évolution des charges à caractère général nécessitant des mesures à impact rapide

Les charges de fonctionnement ont sensiblement augmenté sur la période, passant de 1 389 € par habitant en 2020 à 1 598 € par habitant en 2023 (+4,8 % en valeur moyenne annuelle), alors que l'évolution était négative pour les communes de la strate (-0,7 %).

Les charges à caractère général sont passées de 2,96 M€ en 2020 à 4,13 M€ en 2024 en raison de la dynamique des dépenses d'entretien (+0,3 M€), des dépenses pour services

extérieurs (+ 0,2 M€) et des dépenses de publicité et communication (+ 0,2 M€). Afin de maîtriser ce type de dépenses, la chambre invite la collectivité à recourir à des groupements de commande pour réaliser des économies d'échelle, à renégocier les contrats en cours, à optimiser ses occupations immobilières et à maîtriser ses frais de communication et de déplacements.

Tableau n° 19 : Évolution des charges à caractère général

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Achats autres que les terrains à aménager</i>	1 431 060	1 521 371	1 902 156	1 816 660	1 600 251	2,8 %
<i>Locations et charges de copropriétés</i>	100 158	140 695	130 100	124 052	190 440	17,4 %
<i>Entretien et réparations</i>	520 612	720 418	753 946	676 780	846 105	12,9 %
<i>Assurances et frais bancaires</i>	107 064	124 505	132 874	122 788	141 244	7,2 %
<i>Autres services extérieurs</i>	95 129	91 558	189 668	227 722	313 380	34,7 %
<i>Remboursements de frais</i>	11 619	12 957	12 834	0	0	-100,0 %
<i>Contrats de prestations de services</i>	69 486	67 743	240 249	225 281	196 007	29,6 %
<i>Honoraires, études et recherches</i>	69 264	116 634	176 503	84 500	81 542	4,2 %
<i>Publicité, publications et relations publiques</i>	123 205	97 932	97 186	152 819	331 376	28,1 %
<i>Transports collectifs et de biens</i>	211 799	229 854	273 681	279 867	247 423	4,0 %
<i>Déplacements et missions</i>	3 494	3 118	16 805	26 872	23 703	61,4 %
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	94 024	79 860	85 777	73 039	73 510	-6,0 %
<i>Impôts et taxes</i>	125 677	99 051	92 929	99 432	89 981	-8,0 %
<i>Charges à caractère général</i>	2 962 592	3 305 695	4 104 706	3 909 813	4 134 962	8,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données des comptes de gestion

4.3.2 Une maîtrise des charges de personnels passant par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)

Premier poste de dépense de la commune, les charges de personnel atteignent 9,4 M€ en 2024 (+4,3 % par an en moyenne). Cette évolution s'explique par l'augmentation des effectifs, passés de 213,5 ETP en 2020 à 230,05 ETP en 2024, ainsi que par le glissement vieillesse technicité (GVT).

En 2024, le coefficient de rigidité (dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement) s'établissait à 58,45 %, soit un niveau supérieur aux communes de la même strate (56,7 %).

Les charges de personnel représentaient un effort de 934 € par habitant en 2023, contre 604 € en moyenne pour les communes appartenant à la même strate démographique. L'évolution de ces charges est nettement plus dynamique (+4,6 % par an en moyenne) que pour la strate de référence (+1,7 %). Aussi, la chambre ne peut que réitérer son invitation à mettre en place un plan de maîtrise de sa masse salariale au travers d'une GPEEC (cf. *supra*).

Tableau n° 20 : Évolution des charges de personnel

<i>En euros par habitant</i>		2020	2021	2022	2023	<i>Évolution annuelle moyenne</i>
<i>Charges de personnel</i>	<i>Saint-Amand-Montrond</i>	817	822	836	934	4,6 %
	<i>Moyenne de la strate</i>	575	602	582	604	1,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

4.3.3 Un soutien financier au tissu associatif à mieux encadrer

D'un montant de près 653 000 € en 2024, les subventions de fonctionnement ont évolué de +4,4 % par an en moyenne au cours de la période contrôlée. En 2024, la commune a soutenu 61 associations locales pour un montant de 416 500 €, soit les deux tiers des subventions accordées.

Tableau n° 21 : Les subventions de fonctionnement

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Variation annuelle moyenne</i>
Subventions de fonctionnement	550 382	447 269	606 454	618 308	652 827	4,4 %
<i>Dont subventions accordées aux associations</i>	365 995	288 807	408 205	451 384	416 584	3,3 %
<i>Dont subventions accordées au CCAS</i>	180 000	154 408,	178 517	131 089	156 771	-3,4 %
<i>Dont aides aux particuliers et entreprises</i>	4 387	4 054	19 732	35 835	52 472	86 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs (pièce annexe 4 B8.1.1)

La commune n'a pas adopté de charte ni de délibération précisant les critères d'attribution des subventions aux associations. Pour toute subvention annuelle de plus de 23 000 €, la commune conclut des conventions annuelles d'objectifs et de moyens avec les

associations bénéficiaires, conformément à la réglementation en vigueur⁴⁸. En 2024, cinq subventions excédant ce montant ont été allouées.

Le bénéficiaire privé d'une subvention publique est tenu de fournir à l'autorité qui l'a versée une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité⁴⁹.

Une association n'a pas rempli ses obligations au cours de la période contrôlée. Selon l'article 6 de la convention conclue entre la commune et l'association sportive saint-amandois (ASSA)⁵⁰, « l'association s'engage à remettre un rapport d'activité et financier global et détaillé à la Ville afin de permettre une évaluation quantitative et qualitative de la réalisation des actions prévues, de l'utilisation des aides attribuées [...] ». L'article 7 précise que « l'association s'engage à fournir dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice les documents ci-après [...] : le compte rendu financier retraçant de façon fiable l'emploi des fonds alloués [...] les comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes [...] le rapport d'activité [...] ». Or, l'ASSA n'a transmis ses comptes 2021 et 2022 qu'en 2023, et les comptes annuels et bilans d'activité 2023 n'ont pas été communiqués à la commune en 2024.

De même, la commune n'a pas été en mesure de produire les comptes annuels et le bilan d'activité 2023 de l'association APLEAT-ACEP⁵¹, indiquant que ces documents ne lui auraient pas été transmis. Pourtant, l'association a, pour sa part, justifié de cette transmission devant la chambre au cours de la contradiction, ce qui met en lumière un suivi perfectible par la commune.

En tout état de cause, les dispositions conventionnelles prévoient une possible résiliation en cas de non-respect de ses engagements par l'une des parties. À l'avenir, la chambre invite donc la collectivité à mettre en demeure les associations concernées de transmettre les documents prévus à l'article L. 1611-4 du CGCT et, le cas échéant, de procéder à la résiliation des conventions en cas d'inaction.

Le même constat peut d'ailleurs être formulé en ce qui concerne le suivi des délégations de service public (DSP), puisque certains délégataires transmettent des informations parcellaires (cf. *infra*).

Outre les subventions en numéraire, la commune a conclu, au cours de la période contrôlée, 30 conventions mettant à disposition des associations des infrastructures communales à titre gratuit. Certaines de ces conventions prévoient un usage quasi-exclusif des infrastructures au profit de l'association bénéficiaire, sans aucune contrepartie ou participation aux charges de fonctionnement. Des associations bénéficient par ailleurs, outre de subventions en numéraire, de recettes d'exploitation régulières. Sur la base d'une valorisation de l'avantage consenti⁵², la chambre invite donc la commune à étudier une participation des associations bénéficiaires aux dépenses de fonctionnement des infrastructures mises à leur disposition.

⁴⁸ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques (article 1).

⁴⁹ Article L. 1611-4 du CGCT. Ces obligations sont rappelées dans les conventions (articles 6 et 7) conclues par la commune avec les associations.

⁵⁰ Subventions accordées entre 2020 et 2024 : 255 000 €.

⁵¹ Subventions accordées entre 2023 et 2024 : 144 968 €.

⁵² Estimation du coût de fonctionnement correspondant à chacune des mises à disposition afin de déterminer un tarif applicable aux associations utilisant ces infrastructures.

De manière plus générale, et compte tenu des carences constatées, la chambre recommande à la collectivité de mettre en place un dispositif et des procédures spécifiques⁵³ en matière de suivi du soutien aux associations.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un dispositif spécifique de suivi et de contrôle des financements aux associations, en exigeant la production des documents requis par la législation et en établissant, le cas échéant, une tarification en lien avec les coûts de fonctionnement des infrastructures mises à disposition.

4.4 Des capacités d'investissement et d'emprunt obérées

4.4.1 Un niveau d'endettement en diminution, mais élevé

Au 31 décembre 2024, l'encours de dette du budget principal était de 22,3 M€ et l'encours consolidé de 22,4 M€⁵⁴. De 2020 à 2024, la dette consolidée a reculé de 1,6 M€. En 2023, elle représentait quelque 123 € par habitant, contre 73 € pour les communes de même strate.

La dette du budget principal ne présente pas de risque apparent. Fin 2023, elle se composait de 21 emprunts tous classés A1⁵⁵ à faible risque, hormis un emprunt classé E1 pour un capital restant dû de 2,3 M€ (durée résiduelle de 12,4 ans et taux d'intérêt de 5,45 %).

Atteignant le seuil d'alerte, la capacité de désendettement consolidée était de 12 ans fin 2024⁵⁶.

⁵³ Au travers d'une charte précisant les critères d'attribution des subventions et la mise en place d'un suivi effectif des conventions (bilans annuels, contrôles sur pièce et sur place, suivi des transmissions des documents annuels obligatoires et relances).

⁵⁴ L'encours de dette des budgets annexes cinéma et camping est inférieur à 100 000 € fin 2024.

⁵⁵ Dette non complexe tant au niveau de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt (1 à 6 pour le risque maximum) qu'au degré de complexité de la formule de calcul des intérêts (A à F pour le risque maximum) selon la charte Gissler.

⁵⁶ Au-delà de 12 ans, une collectivité est considérée comme en surendettement.

Tableau n° 22 : Évolution de l'encours de la dette (budget principal) entre 2020 et 2024

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Variation annuelle</i>
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	24 019 893	24 225 068	23 782 507	23 194 006	22 364 079	-1,8 %
<i>Nouveaux emprunts</i>	350 000	1 902 500	1 300 000	1 200 000	800 000	23,0 %
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	10,5	9,8	13,8	9,6	12,7	
<i>Encours de la dette consolidée (BP+BA) au 31 décembre</i>	24 100 034	24 305 208	23 862 647	23 274 146	22 444 219	-1,8 %
<i>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	10,5	9,8	13,1	9,3	12,0	

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

Le fonds de roulement s'est reconstitué durant la période de contrôle. En 2023, il atteignait près de 6,8 M€, soit 697 € par habitant contre 411 € en moyenne pour la strate. La trésorerie s'établissait à 7,5 M€ fin 2024, soit l'équivalent de 174 jours de charges de fonctionnement. Cette trésorerie abondante s'explique notamment par les emprunts souscrits sur la période contrôlée pour un total de 5,5 M€.

Tableau n° 23 : Évolution de la trésorerie nette entre 2019 et 2024

<i>Au 31 décembre, en euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Fonds de roulement net global</i>	3 230 202	4 719 278	6 006 763	6 816 618	7 105 362	21,8 %
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-665 841	-477 895	-702 186	-534 371	-449 688	- 9,3 %
<i>= Trésorerie nette</i>	3 896 043	5 197 173	6 708 949	7 350 989	7 555 050	+ 18 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	108	140	166	176	174	

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

4.4.2 Des investissements largement autofinancés mais limités

Entre 2020 et 2024, les dépenses d'équipement se sont élevées à 7,3 M€. Ces dépenses ont été couvertes à hauteur de 86 % en moyenne par le financement propre disponible (capacité d'autofinancement et recettes d'investissement). En complément, la commune a fait appel à l'emprunt, à hauteur de 5,5 M€.

Tableau n° 24 : Évolution des dépenses d'équipement et leur financement

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Cumul sur les années</i>
<i>Dépenses d'équipement</i>	965 529	2 094 604	980 979	1 652 414	1 632 708	7 326 234
<i>Financement propre disponible</i>	1 035 170	1 782 280	1 027 540	1 321 195	1 155 347	6 321 532
<i>Nouveaux emprunts</i>	350 000	1 902 500	1 300 000	1 200 000	800 000	5 552 500

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données des comptes de gestion

Les projets en cours et à venir s'élèvent à 5,5 M€ hors taxes⁵⁷ avec un reste à charge pour la commune de 1,5 M€. Les subventions perçues représentent ainsi près des trois quarts (72 %) des investissements programmés.

Tableau n° 25 : Principaux projets d'investissements en cours et à venir

<i>En euros</i>	Montant de l'opération hors taxes	Subventions prévisionnelles	Autofinancement commune
<i>Réaménagement du parc Montagnac</i>	1 747 551	1 396 997	350 554
<i>Restauration de la place de la République</i>	2 149 927	1 719 942	429 985
<i>Création d'un plateau sportif sur le quartier prioritaire du Vernet</i>	228 982	183 186	45 796
<i>Modernisation du terrain de rugby</i>	129 774	93 421	36 353
<i>Aménagement de voirie</i>	1 245 647	560 000	685 647
<i>Rénovation et extension du complexe sportif Georges Baraton</i>	n.c	n.c	n.c
Total	5 501 881	3 953 546	1 548 335

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données communiquées par la commune

La commune ne s'est pas dotée d'une analyse prospective et d'une programmation pluriannuelle de ses investissements. Pourtant, un suivi de sa politique patrimoniale au moyen d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) lui permettrait un pilotage plus précis de ses opérations d'investissement. Un plan pluriannuel d'entretien (PPE) serait également pertinent, eu égard notamment à l'ampleur du bâti de la collectivité (valorisé à hauteur de 65,4 M€ fin 2023). Malgré une augmentation des dotations aux amortissements⁵⁸ et des frais d'entretien et de maintenance⁵⁹ sur la période, le bâti est globalement en mauvais état avec un rythme apparent

⁵⁷ Chiffrage partiel car certains projets n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation financière.

⁵⁸ +7,4 % en moyenne annuelle en 5 ans.

⁵⁹ +12,9 % en moyenne annuelle.

de renouvellement des immobilisations limité à 1,7 %⁶⁰. Aussi, la chambre recommande la mise en place d'un PPI et d'un PPE.

Recommandation n° 3 : Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement (PPI) et d'entretien (PPE) pour optimiser le pilotage des opérations.

Enfin, la commune ne dispose pas d'un schéma directeur immobilier alors qu'elle possède un patrimoine important et parfois inoccupé. Aussi, la chambre encourage la collectivité à poursuivre des études autour de trois axes : élaborer un inventaire détaillé des biens immobiliers, optimiser les occupations domaniales afin de réduire les charges courantes de fonctionnement et améliorer les recettes, et conduire, le cas échéant, une politique de cession.

4.5 Des budgets annexes retraçant l'exécution de délégations de service public

4.5.1 Des engagements à suivre pour le camping en matière d'investissement

Par délibérations du 27 mai et du 9 décembre 2021, la gestion et l'exploitation du camping municipal a été confiée à la SPL « Les 1 000 Lieux du Berry » dans le cadre d'une concession de service public, conclue pour une durée de 13 ans à compter du 1^{er} janvier 2022.

D'une superficie de quatre hectares, le camping est ouvert chaque année du 1^{er} mai au 30 septembre avec une activité essentiellement concentrée en juillet et août (plus de la moitié du chiffre d'affaires réalisé en 2022 et 2023).

Tableau n° 26 : Évolution de la fréquentation du camping

<i>Indicateurs</i>	2020	2021	2022*	2023	2024
<i>Arrivées</i>	2 098	3 527	1 692	2 218	2 497
<i>Dont clientèle étrangère</i>	24 %	28 %	37 %	<i>n.c</i>	<i>n.c</i>
<i>Nuitées</i>	3 544	5 349	5 482	8 665	10 316
<i>Dont clientèle étrangère</i>	20 %	23,5 %	37 %	<i>n.c</i>	<i>n.c</i>
<i>Durée moyenne de séjour, en jours</i>	1,69	1,52	1,71	<i>n.c</i>	<i>n.c</i>

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports d'activités

*Reprise de l'exploitation par la SPL « 1 000 Lieux du Berry »

⁶⁰ Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations correspond à l'investissement et aux nouvelles immobilisations reçues dans l'année exprimé par rapport aux immobilisations détenues par la collectivité.

À compter de 2022, année de changement de délégataire, le résultat d'exploitation devient nettement déficitaire avec une perte d'exploitation de 45 000 € en 2024.

Tableau n° 27 : Résultat d'exploitation du délégataire du camping

<i>en euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Évolution annuelle moyenne</i>
<i>Recettes d'exploitation</i>	66 075	83 086	75 000	119 000	145 000	21,7 %
<i>Charges d'exploitation</i>	66 579	81 260	120 000	171 000	190 000	30,0 %
<i>Résultat d'exploitation</i>	-504	1 826	-45 000	-52 000	- 45 000	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports d'activités

Les résultats du budget annexe camping, en intégrant les subventions d'équilibre versées par la commune, sont en revanche positifs sur la période contrôlée.

Tableau n° 28 : Résultat du budget annexe « camping »

<i>En euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Résultat de l'exercice</i>	158	3 547	85 246	82 293	75 843

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

Le contrat de concession du 21 décembre 2021 prévoit une subvention d'investissement de 90 000 € par an pendant 13 ans. Au regard de l'importance de cette somme et des résultats déficitaires de l'exploitation, la chambre invite la commune à suivre la réalisation des engagements pris par le délégataire en matière d'investissements, compte tenu des retards qu'elle dit avoir constatés.

4.5.2 De nouvelles orientations à anticiper pour le cinéma

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la gestion du cinéma « Le Moderne » est assurée dans le cadre d'un contrat de délégation de service public renouvelé pour cinq ans en janvier 2024⁶¹. Le complexe comprend deux salles, dont une de 130 places et la seconde d'une capacité de 82 places non accessible aux personnes à mobilité réduite (PMR).

⁶¹ Délibération du 22 septembre 2022 autorisant le lancement de la procédure de concession de service public et délibération du 16 novembre 2023 attribuant la concession.

La rémunération du concessionnaire comprend notamment la perception des recettes reçues des usagers ainsi qu'une subvention forfaitaire pour compensation des contraintes de service public (ne pouvant être supérieure à 30 000 € HT par an et ajustable en fonction des recettes). En contrepartie, le concessionnaire verse à la commune un intéressement aux résultats et une redevance d'occupation du domaine public (6 000 € HT par an).

Parmi les obligations du concessionnaire, figurent notamment la rédaction et la transmission d'un rapport annuel avant le 31 mai de chaque année. Même si les rapports communiqués comprennent plusieurs rubriques, les charges ne sont jamais mentionnées, ce qui ne permet pas à la commune de contrôler les comptes d'exploitation du concessionnaire. La chambre invite la collectivité à exiger ces données financières dans les prochains rapports d'activité.

Sur la période 2020 à 2024, les résultats du budget annexe cinéma, retraçant les subventions d'équilibre versées par la commune et les redevances d'exploitation encaissées, sont restés à l'équilibre, hormis pour l'année 2021 en raison de la crise sanitaire (-15 230 €).

Avec près de 32 000 entrées en 2024, le cinéma connaît une fréquentation croissante sur la période contrôlée, celle-ci retrouvant son niveau de 2019 (32 589). Le cinéma souffre cependant d'un manque d'investissements⁶² et de conditions d'exploitation précaires⁶³. La chambre encourage donc la commune à anticiper dès 2027 la fin de la concession en identifiant, si le mode de la gestion déléguée est reconduit, les travaux à la charge du futur délégataire, propres à améliorer l'exploitation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune pâtit d'un effet de ciseau avec une augmentation des charges de gestion plus importante que celle des produits, érodant sa capacité d'autofinancement. Même si l'endettement a baissé au cours de la période contrôlée, son niveau élevé obère les capacités d'investissement. Disposant de leviers très limités sur les produits, la collectivité doit impérativement maîtriser ses charges, notamment celles de personnel. De même, le soutien aux associations (subventions directes et mises à disposition d'infrastructures) doit faire l'objet d'un suivi plus étroit.

⁶² Sièges vieillissants, hall d'entrée exigu en cas de forte affluence, local technique dégradé, chauffage insuffisant en période hivernale et absence de climatisation en été, problématique d'accessibilité aux PMR.

⁶³ La commission de sécurité a émis, en janvier 2023, un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation du cinéma. Un arrêté du maire du 11 mai 2023 a cependant autorisé, à titre exceptionnel, l'exploitation du cinéma jusqu'au 31 juillet 2023 avant que la commission ne finisse par lever ses réserves en juin 2023.

ANNEXE

Annexe n° 1. Procédure.....	45
Annexe n° 2. Réponse	46

Annexe n° 1. Procédure

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

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Date de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	7 mai 2025 reçue le 12 mai 2025	M. Emmanuel Riotte	
	16 mai 2025 reçue le 20 mai 2025	M. Thierry Vinçon	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	25 août 2025 NC	M. Emmanuel Riotte M. Thierry Vinçon	
<i>Délibéré de la chambre</i>	16 septembre 2025		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	3 octobre 2025 reçu le même jour	M. Emmanuel Riotte	30 octobre 2025
<i>Envoi de la lettre de fin de contrôle</i>	3 octobre 2025 reçue le même jour	M. Thierry Vinçon	
<i>Délibéré de la chambre</i>	16 décembre 2025		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	25 mars 2026 reçu le même jour	M. Emmanuel Riotte	24 avril 2026

Source : CRC Centre-Val de Loire

Annexe n° 2. Réponse



Le 23 avril 2026

Le Maire,

à

CHAMBRE RÉGIONALES DES
COMPTES
MADAME LA PRESIDENTE
ARMELLE DAAM
15 RUE D'ESCURES
BP 2425
45032 ORLÉANS CEDEX 1

N/REF : MDP/249569

DIRECTION GENERALE

Objet : Réponse de Monsieur le Maire de Saint-Amand-Montrond aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Amand-Montrond

Madame la Présidente,

Je prends acte de votre courrier en date du 25 mars dernier transmettant le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Amand-Montrond pour la période 2020-2024.

Je tiens en premier lieu à remercier la Chambre régionale des comptes ainsi que l'ensemble des magistrats et des agents impliqués pour la qualité de ce travail, qui constitue un outil précieux d'analyse, de recul et d'amélioration continue de l'action publique locale. Ce contrôle contribue pleinement à renforcer la transparence et la bonne utilisation des deniers publics, objectifs que nous partageons pleinement.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous la réponse écrite que nous souhaitons voir joindre au rapport.

La Ville se félicite des nombreux éléments positifs relevés dans votre rapport, qui traduisent les efforts engagés depuis 2020 :

- Une réorganisation en profondeur des services municipaux en 2023, permettant une meilleure lisibilité de l'action publique et un pilotage modernisé avec 6 départements, notamment avec la mise en place d'une fonction véritable de contrôle de gestion ;
- Une modernisation de la gestion des ressources humaines, avec l'adoption de lignes directrices de gestion, le développement de la formation et une structuration progressive des pratiques ;
- Une fiabilité globalement reconnue des comptes, accompagnée de prévisions budgétaires de qualité et des restes à réaliser justifiés ;
- Un respect du cadre réglementaire, tant en matière indemnitaire que de temps de travail.

Ces éléments traduisent une dynamique de transformation engagée depuis le début du mandat.

Trois recommandations sont uniquement identifiées ce qui relève globalement d'une maîtrise de la gestion de la collectivité.

Le rapport met également en lumière un certain nombre de fragilités. Je souhaite rappeler qu'elles s'inscrivent pour une large part dans une situation héritée, sur laquelle la municipalité agit avec constance depuis 2020.

Ainsi :

- La contrainte pesant sur l'épargne et la dette résulte d'engagements antérieurs, même si une amélioration progressive de la situation financière est constatée sur la période ;
- L'évolution des charges s'explique également par un contexte exceptionnel (crise sanitaire, inflation, hausse des coûts de l'énergie, décisions nationales sur la fonction publique territoriale) ;
- Certaines dépenses correspondent à un nécessaire rattrapage, notamment en matière d'entretien du patrimoine communal insuffisamment maintenu par le passé.

Dans ce contexte, la municipalité a fait le choix de maintenir un haut niveau de service public, tout en engageant des actions de redressement.

Depuis 2020, plusieurs mesures structurantes ont été mises en œuvre :

- Maîtrise progressive de la dette, avec une trajectoire orientée à la baisse ;
- Reconstitution du fonds de roulement, permettant aujourd'hui de disposer d'une trésorerie sécurisée ;
- Optimisation du patrimoine communal (réaffectation de bâtiments, cessions, mutualisation d'occupations) ;
- Recherche active de financements externes, avec des taux de subvention particulièrement élevés sur certains projets structurants ;
- Encadrement renforcé de certaines dépenses.

Ces actions traduisent une volonté claire : redresser durablement la situation tout en préparant l'avenir.

I] SUR LES RECOMMANDATIONS

La Ville de Saint-Amand-Montrond prend acte des 3 recommandations formulées par la Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire. Elle s'engage à mettre en œuvre ces recommandations le plus efficacement et le plus rapidement possible.

**Recommandation n°1 : Adopter une délibération définissant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et les modalités de suivi et d'indemnisation, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires*

**Recommandation n°2 : Mettre en place un dispositif spécifique de suivi et de contrôle des financements aux associations, en exigeant la production des documents requis par la législation et en établissant, le cas échéant, une tarification en lien avec les coûts de fonctionnement des infrastructures mises à disposition*

Un premier dispositif est en place avec la nécessité de produire de nombreuses pièces réglementaires et une première analyse par les services en amont de la réunion d'arbitrage. Dans l'éventualité de l'absence de transmission des pièces, l'individualisation de la subvention sera reportée. Aussi le service contrôle de gestion apportera une analyse plus structurée sur nos principaux satellites.

**Recommandation n°3 : Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement (PPI) et d'entretien (PPE) pour optimiser le pilotage des opérations*

Sur le mandat 2020/2026, il a été contractualisé un contrat de maintenance et de renouvellement des chaudières de la Ville (1,5M€ sur la période du marché) ce qui constitue un acte important dans l'entretien du patrimoine de la Ville. Concernant le PPI un document de ce type a été créé lors du mandat 2020/2026. Celui-ci demande une réactualisation dans le cadre du mandat 2026/2032. Néanmoins une interrogation demeure sur la vision pluriannuelle des dotations de l'Etat tant en fonctionnement qu'en investissement ainsi que des compensations comme la DC RTP qui vient d'être supprimée en Loi de finances 2026. Pour le PPE il sera plus axé, dans le cadre du prochain mandat, sur la voirie communale.

II] SUR LES OBSERVATIONS

Dans le premier paragraphe de la synthèse il est fait mention d'une population d'un peu moins de 9500 habitants et d'un engagement de la commune dans une opération de revitalisation de son centre-ville pour renforcer son attractivité. Or depuis le recensement exhaustif de 2024 la population a officiellement dépassé les 10 000 habitants (population totale) au 1^{er} janvier 2026. Ce qui est un indicateur substantiel sur les effets de la revitalisation tout en restant prudent en égard les données démographiques nationales qui sont défavorables.

Sur la trajectoire des effectifs, la méthodologie de comptabilisation des effectifs peut différer entre les supports et les personnes, il est essentiel que des précisions soient apportées. A titre d'exemple on peut citer la méthodologie du CFU intégrant la notion d'ETPT et dans d'autres documents il est utilisé la notion d'effectifs rémunérés. En reprenant des extractions du progiciel de paie il est mesuré une évolution des effectifs sur la période à hauteur de 3 agents (+4,4 ETP) soit une discordance par rapport avec les éléments communiqués (+17 agents et +18,81 ETP).

Il convient de rappeler que les chiffres entre l'ordonnateur et le comptable sont en discordance sur la dette en défaveur par rapport aux données de l'ordonnateur soit +1,1M€ qui ne trouvent aucune justification à l'heure actuelle, les services de la DDFIP œuvrant d'une manière coordonnée avec la Ville pour avancer sur cette problématique.

Concernant la partie sur les indemnités des élus, il est à noter que le renouvellement des membres du conseil municipal durant le mois de mars et avril s'est effectué dans le respect du Code Général des Collectivités Territoriales avec la mise en place d'un vote distinct concernant la majoration des indemnités. S'agissant de l'obligation en lien avec l'article L.2123-24-1-1 du CGCT elle sera mise en application dès le vote du budget primitif 2027.

Il est fait mention d'une absence de délibération pour le remboursement des frais engagés pour les élus, la philosophie durant le mandat était que les élus mobilisent en premier lieu leurs indemnités dans le cadre de leurs déplacements. Cette règle subsistera mais le dispositif sera complété sur l'année 2026 pour les frais de déplacements des élus.

Il est fait mention d'une évolution « significative » des dépenses inscrites sur les natures 6232 (fêtes et cérémonies) et 6234 (réceptions). Il convient de noter qu'après la période « Covid » les choses se sont normalisées progressivement avec la remise en place des cérémonies de vœux. La Ville a voulu aussi faire vivre les chartes de jumelage (en voie d'extinction en 2020) et appliquer la réciprocité des actions et enfin développer les relations dans de multiples domaines. A l'avenir un objet précis sera intégré aux mandats ainsi que la liste précise des participants.

Sur l'absentéisme au niveau des indicateurs internes, il est utilisé la notion de jours ouvrés pour identifier mieux l'impact sur le taux d'absentéisme, exemple sur 2024 : au regard des jours ouvrés d'absences pour raisons de santé la Ville a un taux d'absentéisme de 8,5%. Un ratio dans la norme des autres collectivités.

Une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec le CCAS a été adoptée en décembre 2025 actant le principe de remboursement à la commune de la masse salariale des agents mis à disposition. Ces mouvements seront ainsi effectués dès l'exercice 2026 et pour l'avenir.

Concernant un schéma directeur immobilier, ce sujet va être confié au Maire-adjoint en charge de l'urbanisme, de l'économie et des grands projets sur ce nouveau mandat.

La comparaison de la commune de Saint-Amand-Montrond à un panel de communes appartenant à la même strate démographique doit être appréciée avec prudence, tant elle peut s'avérer réductrice au regard des spécificités locales. En effet, la ville exerce des fonctions de pôle d'équilibre territorial, en tant que sous-préfecture et commune structurante située en zone FRR, ce qui induit des responsabilités et des charges bien supérieures à celles d'une commune "moyenne" de taille équivalente. Elle assume ainsi des missions de centralité, d'attractivité et de maintien des services publics pour un bassin de vie élargi, souvent en l'absence d'un environnement urbain dense ou d'une intercommunalité fortement intégrée. Dès lors, comparer ses indicateurs financiers ou de gestion à ceux de communes ne présentant pas ces caractéristiques revient à minorer la réalité de ses contraintes structurelles et à produire une lecture partiellement biaisée de sa situation. Une analyse pertinente suppose donc de tenir compte de ces éléments différenciants, afin d'apprécier plus justement les équilibres et les efforts engagés par la collectivité.

La Ville assume donc un rôle central incontestable de ville centre et de sous-préfecture, au service d'un bassin de vie qui dépasse largement son seul périmètre communal. Or, force est de constater que l'absence de mutualisation effective et de transferts supplémentaires de compétences à l'échelle intercommunale conduit à faire peser ces charges presque exclusivement sur les finances de la commune (argumentation figurant dans le rapport de la Chambre). Cette situation n'est pas soutenable à long terme : elle revient à faire financer par les seuls contribuables de la ville centre des services bénéficiant à l'ensemble du territoire. Il apparaît dès lors indispensable d'ouvrir un débat clair et responsable sur une répartition plus équitable des charges, afin de rétablir une forme de justice territoriale et de préserver durablement les services du territoire.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je vous informe que le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de gestion de la commune sera soumis au conseil municipal lors de sa séance du 11 juin prochain.

En conclusion, ce rapport confirme que la commune de Saint-Amand-Montrond a engagé depuis 2020 une démarche sérieuse de redressement, de modernisation et de structuration de son action publique. Les observations formulées par la Chambre seront pleinement intégrées comme leviers de progrès, dans une logique d'amélioration continue.

La municipalité demeure pleinement mobilisée pour consolider les équilibres financiers, améliorer la qualité du service public et accompagner le développement du territoire, au bénéfice de ses habitants.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de ma parfaite considération.

Le Maire



Emmanuel RIOTTE





Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

45000 Orléans

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaleloire@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>