



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-AVOLD

Les observations définitives présentées dans ce rapport
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,
lors de sa séance du 29 mai 2018.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST

COMMUNE DE SAINT-AVOLD

CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(exercices 2011 à 2016)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
1. PRESENTATION GENERALE	5
1.1 Les conditions du contrôle.....	5
1.2 Présentation de la commune de Saint-Avold.....	5
1.3 Les orientations du présent contrôle.....	6
2. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	6
2.1 L'organisation financière et comptable	6
2.2 La gestion comptable et budgétaire	6
2.2.1 La gestion comptable	7
2.2.2 La gestion budgétaire	11
3. LA SITUATION FINANCIERE (2011-2015)	13
3.1 L'évolution de la situation financière rétrospective.....	13
3.1.1 Les produits réels de fonctionnement	13
3.1.2 Les charges réelles de fonctionnement	17
3.1.3 Les dépenses réelles d'investissement.....	20
3.1.4 Le financement des investissements	20
3.1.5 La capacité d'autofinancement brute	20
3.1.6 Les autres financements propres.....	21
3.1.7 La solvabilité financière	22
3.2 Les prélèvements sur la régie ENERGIS	23
3.3 Les perspectives d'évolution de la situation financière	23
4. LES RESSOURCES HUMAINES.....	24
4.1 Les caractéristiques du personnel et l'organisation de la gestion des ressources humaines	24
4.2 La catégorisation de la commune au sens de la loi du 26 janvier 1984	25
4.3 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire	26
4.3.1 Le cadre général et la délibération communale	26
4.3.2 L'analyse des primes et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) effectivement versées aux agents	27
4.4 Le temps de travail et les heures supplémentaires.....	30
4.4.1 Le régime du temps de travail.....	30
4.4.2 Les heures supplémentaires déclarées par les agents et leur coût financier.....	32
4.4.3 L'absentéisme	34
4.5 Les situations individuelles.....	36
4.5.1 Les situations individuelles illégales et leurs conséquences	36
4.5.2 Le chantier de prévention des risques psychosociaux (RPS)	42
5. LA GESTION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	42
5.1 Les charges de centralité pesant sur la commune de Saint-Avold.....	42
5.1.1 L'exemple du conservatoire de musique de Saint-Avold.....	43

5.1.2	La compensation des charges entre la commune et la CCPN relative au transfert du stade nautique	43
5.2	Un contrat de délégation de service public : le crématorium.....	44
5.2.1	Le contrat et les avenants.....	44
5.2.2	L'évolution des tarifs	45
6.	LES DEPENSES DE CABINETS D'AVOCATS	45
6.1	Le recours au cabinet dirigé par la conjointe d'un responsable administratif de la commune	45
6.2	L'application des règles et principes en matière de commande publique aux prestations juridiques	46
	RAPPELS DU DROIT	48
	RECOMMANDATIONS	48
	ANNEXE 1 : Données relatives à la qualité des comptes	49
	ANNEXE 2 : Données relatives aux heures supplémentaires.....	50
	ANNEXE 3 : Temps de travail	51

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
GRAND EST

COMMUNE DE SAINT-AVOLD

CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(exercices 2011 à 2016)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

Le transfert de la fiscalité professionnelle au niveau intercommunal à partir de 2012 a profondément modifié la surface financière de la commune de Saint-Avold. À partir de 2013, la commune a été fortement sollicitée par la contribution des collectivités locales à la réduction des déficits publics. Dans le même temps, la commune a transféré au niveau intercommunal la gestion du centre aquatique, ce qui lui a permis de diminuer le nombre de ses agents. Cependant elle a continué, jusqu'à très récemment, de financer le fonctionnement courant de la piscine par le biais du mécanisme des transferts de charges.

Depuis 2012, la capacité financière de la commune s'est dégradée à un rythme rapide, réduisant fortement sa capacité à investir. La municipalité souhaite conserver sa qualité de ville centre de l'aire urbaine. La volonté de conserver son attractivité au sein de son territoire, et donc un certain niveau de services, notamment en matière culturelle, devra être conciliée avec la diminution des financements extérieurs. Aussi, la commune pourrait engager une réflexion sur de nouveaux transferts de charges de centralité au niveau intercommunal.

À partir de 2015, la situation financière s'est redressée, du fait de la hausse des taux de fiscalité locale votés deux années consécutives. La commune a également cherché à réduire certains frais ou subventions, mais de façon non systématique et non cohérente. Aucune politique de réduction des coûts ne pourra être menée efficacement sans remettre à plat le régime de rémunération des agents et celui du temps de travail. La gestion des ressources humaines reste le point faible de la commune. Elle n'a pas réussi à maîtriser ses dépenses de personnel. Dans ce domaine toutefois, un mouvement de rénovation des textes internes et des pratiques a été initié en 2016. Ce mouvement est encourageant, mais il reste insuffisant. Ce mouvement doit donc être amplifié et poursuivi, en s'appuyant sur l'encadrement et en renforçant les compétences par des recrutements de catégorie A ciblés sur les services les plus stratégiques.

Durant la période sous revue, neuf promotions de grade sont intervenues et un directeur général adjoint des services a été désigné sur l'organigramme officiel de services en méconnaissance des textes législatifs et réglementaires applicables. Aucun arrêté individuel de nomination du directeur général adjoint n'a été pris par le maire. La chambre constate, au surplus, que le directeur général adjoint ne détenait pas le grade adéquat pour être nommé sur ce type de poste.

Plusieurs autres aspects de la gestion communale doivent être mis en conformité avec les textes applicables. Il en est ainsi de l'octroi et de l'indemnisation des heures supplémentaires, de la durée légale du travail. De même, en vertu du principe de personnalité des peines, les amendes pénales touchant les élus ou le personnel ne doivent pas être payées par les finances communales, comme cela a pu être constaté dans le cas du maire.

Les dettes envers la régie municipale ENERGIS doivent être comptabilisées et réglées. Les prélèvements sur la trésorerie de la régie doivent être modérés. Cette dernière recommandation avait déjà été formulée par la chambre dans son rapport précédent, et non mise en œuvre.

Les relations avec les prestataires extérieurs doivent enfin être encadrées de façon respectueuse des principes déontologiques, notamment ceux établis par l'article premier de la loi n° 2013-901 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « Les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ».

1. PRESENTATION GENERALE

1.1 Les conditions du contrôle

La lettre portant engagement de la procédure d'examen de la gestion de la commune de Saint-Avold a été adressée par courrier du 29 février 2016 à l'ordonnateur en fonctions. Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 12 janvier 2017.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur. Des extraits de ce rapport ont été transmis au président de la communauté d'agglomération Saint-Avold Synergie et à sept autres personnes.

Le maire a répondu par courrier reçu le 3 avril 2018.

Dans sa séance du 29 mai 2018, la chambre a adopté les observations définitives suivantes.

1.2 Présentation de la commune de Saint-Avold

Commune limitrophe de la frontière allemande, la commune de Saint-Avold compte 16 345 habitants (population légale de 2014)¹. Elle fait partie de l'ancien bassin houiller lorrain.

La commune, a connu un développement industriel majeur au XIX^{ème} siècle avec la mine et la métallurgie, comme les communes voisines (L'Hôpital, Carling, Creutzwald), développement dont l'histoire s'est arrêtée récemment (la dernière mine française a fermé à Creutzwald en 2004). La commune de Saint-Avold a conservé une activité industrielle très importante sur son territoire avec la Plate-Forme Chimique de Carling-Saint-Avold. Ces activités expliquent la présence sur le territoire de plus de 11 000 emplois, attirant une main-d'œuvre en provenance de toute la région.

Malgré la présence de la zone industrielle chimique, les difficultés économiques de l'ancien bassin houiller restent très marquées. Près d'un habitant sur cinq (19,5 %) vit sous le seuil de pauvreté contre 14,5 % en Moselle et 14,3 % en France métropolitaine.

En 2015, le potentiel financier de la commune est supérieur de 48 % à la moyenne de la strate. Il s'élève à 1 786 € par habitant² contre 1 207 € par habitant pour les communes relevant de la même strate démographique.

Ces caractéristiques socio-économiques ont des conséquences sur la stratégie financière de la commune.

Depuis 2002, la commune était membre de la communauté de communes du Pays Naborien (CCPN), établissement public à fiscalité propre et professionnelle, qui comptait dix communes et environ 40 000 habitants.

En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la CCPN a fusionné avec la communauté de communes du Centre mosellan au 1^{er} janvier 2017 donnant naissance à la communauté de communes Agglo Saint-Avold Centre mosellan.

¹ Population totale INSEE 2014, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² Cette donnée est établie à partir du potentiel fiscal de la commune, elle-même dépendante des bases communales des quatre taxes directes locales (article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales). En conséquence, elle tient compte des bases de la cotisation foncière des entreprises, qui a été transférée à l'EPCI en 2012 et n'est plus une ressource de Saint-Avold.

Le maire de Saint-Avold était le président de la CCPN durant toute la période de contrôle (2011 à 2016) et les services communautaires, distincts des services communaux, étaient situés sur le territoire de Saint-Avold.

1.3 Les orientations du présent contrôle

Dans le cadre du présent contrôle ont été examinés la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines, certains services communaux faisant peser une charge de centralité sur la commune, la délégation de service public relative au crématorium et la régularité des dépenses d'avocats.

2. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

2.1 L'organisation financière et comptable

Le service des finances est dirigé par une attachée principale expérimentée. En juin 2016, il comprenait six agents administratifs, dont deux exerçant à 80 %.

Le service est directement rattaché au directeur général des services.

Bien qu'en matière financière l'organisation de la commune connaisse un sous-encadrement relatif et l'absence d'une véritable « fonction de contrôle interne centralisée », comme cela avait déjà été relevé dans le précédent rapport de la chambre, celle-ci n'a pas relevé de dysfonctionnement dans l'activité du service.

2.2 La gestion comptable et budgétaire

Au cours de la période sous revue, la commune était dotée d'un budget principal et de quatre budgets annexes : action culturelle, crématorium, lotissement Ardant du Picq et parking de La Poste (également appelé parking Saint-Nabor, créé le 22 décembre 2011)³ ⁴. Les budgets annexes « crématorium » et « parking de La Poste » relèvent de l'instruction budgétaire et comptable M4 ; les autres budgets de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Par délibération du 6 février 1997, la commune a fixé le régime des amortissements. Les durées retenues, toujours en vigueur, sont résumées par le tableau en annexe n° 1 et ont été reprises fidèlement dans l'annexe A3 du compte administratif. Elles étaient dans la fourchette indicative donnée par l'instruction M14. Pour les subventions d'équipement versées, la durée d'amortissement a été mise à jour par une délibération du 20 mars 2006 afin de se mettre en conformité avec la révision de 2005 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁵ et la nouvelle instruction comptable. La mise en œuvre de ce dispositif comptable est détaillée ci-dessous.

Dans le cadre de cette même délibération, la commune a fixé le régime des provisions, en optant pour le régime facultatif prévu par l'article R. 2321-3 du CGCT : outre l'inscription classique des provisions en dépenses de fonctionnement, cette option permet également d'inscrire les provisions en recettes de la section d'investissement du budget par une opération

³ Le budget annexe « collecte et traitement des ordures ménagères » a été supprimé suite au transfert de cette compétence à la CCPN à compter de 2009. Cette activité a néanmoins généré des restes à recouvrer qui pèsent encore sur le budget de la commune et qui ont été transférés au budget principal par délibération du 22 novembre 2010, dans les semaines précédant la période sous revue.

⁴ Outre la régie et entreprise locale ENERGIS, créée par une délibération du 10 juillet 1936, et le centre communal d'action sociale, la commune a créé une régie dotée de la personnalité morale pour gérer le camping municipal « Le Felsberg » (délibération du 11 décembre 2008).

⁵ Article R. 2321-1 du CGCT, modifié par le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 – article 1.

d'ordre budgétaire. Cependant, la commune a indiqué que la délibération de 2006 « n'a pas été suivie d'effet ». Les comptes de gestion ont donc utilisé les numéros de comptes indiquant une opération non budgétaire, suivant la pratique propre au droit commun, et non au régime optionnel retenu⁶. La chambre rappelle que les règles adoptées par l'assemblée délibérante s'imposent à l'ordonnateur en application de l'article L. 2121-29 du CGCT. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à régulariser cette pratique en invitant le conseil municipal à adopter le régime de droit commun. La commune ne s'est pas dotée d'un règlement financier. Afin d'améliorer sa gestion et par mesure de transparence envers l'assemblée délibérante et les citoyens, la commune pourrait trouver un intérêt à adopter un règlement financier qui, bien que n'étant pas obligatoire⁷, rassemblerait les règles qu'elle a définies en matière financière (règles suivies par la collectivité en matière, par exemple, de provisionnement ou encore de tenue de l'inventaire et d'amortissement).

L'exigence de fiabilité des comptes publics est une disposition d'ordre constitutionnel⁸. La fiabilité est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et règlements. Cela implique notamment le respect de méthodes, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit « traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés »⁹.

2.2.1 La gestion comptable

2.2.1.1 Les amortissements et l'inventaire

Les états de l'amortissement au compte administratif sont complets et concordent avec les soldes au compte de gestion.

La commune ne tient pas d'inventaire des actifs. Or, la tenue de ce registre est rendue obligatoire par l'annexe II de l'instruction comptable M14¹⁰ et il doit concorder avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

Les durées d'amortissement pratiquées par la commune sont conformes aux durées adoptées par délibération et, pour celles explicitement prévues par l'article R. 2321-1 du CGCT (notamment les frais de recherche et de développement), conformes au code.

La chambre prend note des travaux en cours sur la constitution d'un inventaire afin de disposer d'un document concordant avec l'état de l'actif établi par le comptable public.

2.2.1.2 Les provisions

Les provisions pour dépréciation

La commune applique le régime des provisions semi-budgétaires prévu par l'article R. 2321-3 du CGCT (cf. supra), comme indiqué au début de ses comptes administratifs mais en contradiction avec la délibération du conseil municipal.

⁶ Exemple : au passif du bilan de l'exercice 2014, utilisation du compte 1581, à terminaison "...1", représentatif des comptes de provisions pour risques et charges relevant des opérations non budgétaires.

⁷ Seules les régions ont l'obligation d'adopter un règlement financier.

⁸ La révision constitutionnelle de 2008 a introduit dans la Constitution un article 47-2, qui dispose : « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

⁹ Plan comptable général, article 121-3.

¹⁰ Titre 4, chapitre 3 (1.1).

Par délibération du 22 novembre 2010, le conseil municipal a décidé de reprendre au budget principal les résultats et les restes à recouvrer du budget annexe (BA) « ordures ménagères », dont la compétence avait été transférée, à compter du 1^{er} janvier 2010, à la CCPN. Il a également décidé de transférer les résultats de l'exercice 2009 du BA parmi les résultats reportés des sections du budget principal (respectivement 2 728 € au chapitre 001 et 412 659,33 € au chapitre 002) et d'inscrire au sein de la section de fonctionnement une dotation aux provisions égale au montant de l'excédent, soit 412 659,33 €, afin de couvrir le risque de non-recouvrement de certains titres de redevances d'ordures ménagères.

Comptablement, le BA est resté utilisé jusqu'en 2011, puis a été soldé à la fin de cet exercice. Les créances clients amiables et contentieuses (au compte 411) ont été transférées au budget primitif (BP) pour 528 304,36 €¹¹, avec les autres postes d'actif et passif. Au budget principal, une provision pour risques et charges a été dotée au cours de l'exercice 2011, conformément à la délibération précitée¹².

Le conseil municipal avait donc décidé de ne pas transférer à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le résultat de son budget « ordures ménagères », ni le risque associé au recouvrement des créances impayées.

La pratique comptable choisie par la commune s'est avérée inadaptée : elle a doté une provision pour risques et charges¹³, et non une provision pour dépréciation¹⁴. Outre que ce choix comptable n'est pas conforme à l'instruction M14, cette procédure ne permettait ni de suivre le risque associé aux créances impayées ni de justifier le rythme des reprises ultérieures de provision. Suivant la méthode semi-budgétaire de droit commun, la commune a enregistré une dépense budgétaire en 2011, égale au montant de sa dotation aux provisions. Aucune recette budgétaire n'a été formellement enregistrée comptablement mais l'incorporation de l'excédent du budget annexe dans les reports à nouveau du budget principal permet toutefois de bénéficier pour les exercices ultérieurs d'une ressource supplémentaire. Plutôt que de privilégier la neutralité budgétaire en fixant artificiellement le niveau de la provision à égalité de la reprise du résultat de l'ancien budget annexe, la commune aurait dû évaluer et anticiper plus finement le risque de non-recouvrement.

Certes, le résultat réintégré au budget principal représentait 78 % des créances impayées, soit un niveau de couverture plutôt prudent des charges futures d'admission en non-valeur, niveau justifié par l'ancienneté des créances à la faible recouvrabilité.

Au cours des exercices suivants, la commune a procédé à une reprise de provisions selon le tableau suivant :

¹¹ Cette mise à zéro du budget annexe n'a pas été complète puisqu'il est resté au compte 411 encore 618 €. Ce montant a été définitivement soldé en 2012.

¹² Au compte de passif 1581 « Autres provisions pour risques », pour le montant du résultat repris, soit 412 659,33 €.

¹³ Selon la M14, ces « provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables ». Elles couvrent le risque d'une charge nouvelle.

¹⁴ Selon la M14, « les provisions pour dépréciation des comptes de tiers procèdent de la constatation d'un amoindrissement d'une créance dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles ». Elles couvrent le risque d'une moindre recette qu'enregistrée.

Tableau 1 : Reprises de provision pour risques et charges
(en €)

Exercice	Solde de provision au 1/1/N	Reprise de provision	Crédit budgétaire
2011	412 659	98 750	135 000
2012	313 910	41 382	86 250
2013	272 528	33 523	86 250
2014	239 004	62 979	86 250
2015	176 026	73 366	86 250
2016	102 660	26 740	35 000
TOTAL		336 739	515 000

Source : commune

Ces reprises constituent formellement une recette budgétaire. La commune a arrêté chaque année, par crédits votés au budget principal, un crédit en recettes et une dépense d'annulation des titres impayés, pour les créances jugées irrécouvrables. Ce montant n'était pas particulièrement justifié, ni par les délibérations de 2011 ni lors du vote du budget primitif par la suite, alors que la commune aurait dû relever le caractère irrémédiablement compromis des créances¹⁵. En pratique, la commune a procédé aux reprises pour un montant inférieur au crédit ouvert budgétairement.

La commune a également communiqué le détail des annulations de titres ou d'admission en non-valeur (ANV) propres aux créances d'ordures ménagères, par retraitement comptable¹⁶ :

Tableau 2 : Annulations de titres en matière d'ordures ménagères
(en €)

Exercice	Annulation de titres (c/673)	ANV (c/5461) et créances éteintes (c/6542)	Total pertes sur OM	Reprise de provision (recettes)
2011	48 749,62	50 000,00	98 750	98 750
2012	4 481,30	36 900,84	41 382	41 382
2013	9 587,48	23 935,72	33 523	33 523
2014	10 458,50	52 520,15	62 979	62 979
2015	3 967,54	69 398,27	73 366	73 366
2016	1 412,25	25 327,47	26 740	26 740
TOTAL	78 656,69	258 082,45	336 739	336 739

Source : commune

Les annulations de titres (dépenses) ont été constatées au même niveau que les reprises de provisions (recettes). L'écriture était donc neutre au plan du résultat.

¹⁵ Par exemple, délibération du 12 décembre 2011, point 15.

¹⁶ En pratique plusieurs comptes ont été mouvementés : le compte 673 « titres annulés sur exercice antérieur », le compte 5461 d'admission en non-valeur et le compte 6542 « créances éteintes ».

Pour établir la probabilité de recouvrement des créances résiduelles, la chambre a examiné les créances impayées au 31 décembre 2014. À cette date, les restes à recouvrer aux comptes 4111 et 4116 qui relevaient manifestement de l'activité ordures ménagères ont été recensés parmi les titres émis entre 2006 et 2009 (inclus)¹⁷. Ces créances d'ordures ménagères représentent un montant de 165 661 €¹⁸, avec un taux de recouvrement très faible d'environ 6 % par rapport au montant d'origine de la créance. Or, au 31 décembre 2014, la provision constituée représentait encore 176 026 €. Ainsi, même si les créances recensées fin 2014 étaient *in fine* toutes compromises, la présentation de l'opération dans les comptes pour la commune ne dissimulait aucune perte.

La chambre relève que la procédure des provisions pour risques et charges, n'était pas correcte. La commune aurait dû enregistrer une provision pour dépréciation (à l'actif), pour chaque créance ou pour une catégorie de créances (par exemple par millésime).

La présentation au bilan de la commune des restes à réaliser concernant l'ancienne activité d'ordures ménagères était, à fin 2014, à peu près équilibrée. Il appartient à la commune, au titre des exercices suivants, de continuer à respecter une stricte symétrie entre la reprise de provisions et les annulations de titres, au regard du caractère manifestement irrécouvrable du stock de créances.

Les provisions pour risques et charges

La commune est exposée à des risques financiers occasionnés par certains litiges en cours, notamment des litiges indemnitaires et des litiges où elle encourt un risque du fait de la protection fonctionnelle accordée éventuellement à la partie perdante (cf. notamment la partie ressources humaines (RH)).

Or, en dehors des provisions en matière de créances d'ordures ménagères impayées, examinées ci-dessus, la commune n'a doté aucune provision pour risques et charges durant la période sous revue.

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. La partie règlementaire du CGCT¹⁹ et la M14 précisent, par ailleurs, qu'une provision doit être constituée, par délibération de l'assemblée délibérante, dans certains cas, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

Il appartient à la commune d'apprécier le risque lié à chaque contentieux, dans chaque cas où elle est directement mise en cause, afin de provisionner un montant réaliste des charges futures.

En dehors de ces cas obligatoires, et notamment lorsque la commune encourt des frais probables au titre de la protection fonctionnelle, elle peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Les montants pris en charge jusqu'à présent ne sont toutefois pas significatifs au regard des résultats financiers et ne remettent pas en cause la fiabilité des comptes.

¹⁷ Source : compte de gestion 2014. Ces titres se distinguent des autres créances en ce que l'objet mentionne un numéro de facture et une adresse abrégée (rue et numéro).

¹⁸ Sur un total de 278 411 € de créances sur les divers débiteurs amiables et contentieux au compte 411.

¹⁹ Art. R. 2321-2 du CGCT.

2.2.1.3 Les rattachements de charges

La commune n'utilise pas le compte 1688 « intérêts courus non échus ». Elle ne pratique donc pas le rattachement des charges financières²⁰ à l'exercice, comme il est prévu par la réglementation²¹.

Il s'agit d'une obligation à laquelle la commune doit se conformer.

2.2.1.4 La dette envers ENERGIS

Du fait de la baisse des recettes enregistrée à partir de 2012, la commune a retardé le paiement des factures émises par sa régie ENERGIS au titre des illuminations de Noël et de l'entretien de l'éclairage public.

La commune a mandaté en mai 2016 la facture la plus ancienne, reçue au titre des illuminations 2012 pour un montant de 311 234,89 €²²

Les dettes envers la régie dues pour cette prestation au titre des exercices ultérieurs (de 2013 à 2015) n'ont pas été rattachées aux exercices concernés, et en réalité n'ont pas été du tout enregistrées²³ ce qui pose un problème de sincérité des comptes.

Tableau 3 : Factures d'illuminations de Noël impayées (fin 2016)

En €	Noël 2012	Noël 2013	Noël 2014	Noël 2015	TOTAL	IMPAYÉS
Montant TTC	311 235	315 010	346 635	298 467	1 271 346	960 111

Source : commune

Pour étaler le paiement de la dette envers la régie ENERGIS, le conseil municipal, par délibération du 24 février 2016 a décidé de régler les factures de 2013 à 2015 au cours des exercices 2017 et 2018.

En revanche, la facture des illuminations de fin 2016 n'a pas été budgétée. Le plan de règlement ne prévoit pas quand la facture de 2016, non encore parvenue fin 2016, sera financée.

En novembre 2016, le total des impayés envers ENERGIS s'élevait à 960 111 €. Cette situation affecte la sincérité du budget de la commune, car le conseil municipal n'a pas ouvert de crédits suffisants pour régler les dettes communales envers la régie. La délibération du 24 février 2016 est un premier pas, qui interrompt la prescription et qui doit être poursuivi par l'inscription au budget des crédits nécessaires.

2.2.2 La gestion budgétaire

2.2.2.1 Les rapports pour le débat d'orientation budgétaire (DOB)

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements

²⁰ Le solde du compte 661 « intérêts réglés à l'échéance » s'élevait à 486 017,12 € en 2014.

²¹ Ibidem, 1.1.3.2.

²² Selon la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, les créances se prescrivent dans le délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (article 1^{er}). En l'absence de paiement, la déchéance quadriennale serait intervenue fin 2016 concernant cette créance.

²³ La facture de Noël 2012 a été enregistrée le 11 mai 2016. Les factures 2013 et 2014 ne l'étaient pas à la date de fin d'instruction (décembre 2016). Le traitement de la facture de 2015 dans les comptes 2016 est incertain, ceux-ci n'étant pas encore arrêtés à la fin de l'instruction, mais la commune a indiqué envisager la payer en 2018.

pluriannuels éventuellement envisagés est organisé dans les deux mois précédant l'examen de celui-ci. En application de l'article 93 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (dite loi MAPTAM), ce débat d'orientation budgétaire intègre une présentation de l'évolution et des caractéristiques de l'endettement de la collectivité.

Le contenu du DOB a été précisé par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée. Ainsi, depuis 2016, dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit notamment présenter la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, en détaillant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Le contenu du rapport a été précisé par un décret²⁴, qui n'était pas applicable à la période sous revue.

Les rapports présentés à l'occasion du DOB de la commune comportent la stratégie fiscale proposée par l'exécutif, les chroniques des postes principaux en fonctionnement et investissement ainsi que l'encours de dette. Les rapports mentionnent également systématiquement les cinq à dix projets d'investissement considérés comme prioritaires pour l'exercice.

En revanche, ils ne comportaient pas, avant 2016, d'informations précises sur les engagements pluriannuels envisagés, en particulier ne précisait pas, parmi les investissements proposés, ceux dont les travaux seraient étalés sur plusieurs exercices. À cet égard, le rapport de 2016 est beaucoup plus riche, notamment en matière d'emplois et de charges de personnel et comportent des éléments de prospective. Les chantiers d'investissement envisagés sont chiffrés.

La commune pourrait continuer d'enrichir sa présentation et indiquer au moins l'enveloppe globale et détaillée des investissements proposés pour l'exercice et une durée approximative des travaux (lorsqu'elle dépasse l'année).

Avant 2016, la commune n'a pas introduit les caractéristiques de l'endettement dans le rapport, alors que la loi MAPTAM était applicable dès 2014.

En 2016, le rapport présente la décomposition des emplois entre titulaires et contractuels, les facteurs d'évolution de la masse salariale ainsi que certains éléments prévisionnels.

La chambre relève, en revanche, que ce rapport n'est pas assez complet concernant les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail, qui doivent être chiffrés en application de l'article L. 2312-1 du CGCT (au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu). Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le récent décret instaurant l'article D. 2312-3 applicable à compter du DOB de 2017 détaille avec précision les données attendues dans ce domaine. Selon l'ordonnateur, le rapport pour le DOB de 2017 serait complet.

Enfin, la chambre recommande à la commune de présenter également lors du prochain débat d'orientation les éléments facultatifs prévus par l'article D. 2312-3 en matière de ressources humaines²⁵.

2.2.2.2 Les taux d'exécution budgétaire et la qualité des annexes

Le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 97,1 % pour les dépenses réelles de fonctionnement. Ce taux très proche de 100 %, y compris pour les charges à caractère général

²⁴ Cf. décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT.

²⁵ Pouvant s'appuyer notamment sur les indicateurs du bilan social (rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.)

(96,3 % avec les rattachements) révèle des prévisions budgétaires réalistes et un suivi des consommations attentif par le service des finances durant l'année.

En investissement, le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 67,1 % des dépenses réelles. Il pourrait être amélioré mais peut déjà être considéré comme satisfaisant. En revanche, le chapitre 204 « subventions d'équipements versées » présente un taux d'exécution quasi-nul, les deux tiers des crédits ouverts étant reportés en restes à réaliser. En dehors de ce chapitre, le taux d'exécution constaté est d'environ 75 %.

La qualité des annexes au compte administratif est satisfaisante, notamment celle concernant la cotation des emprunts (dans le cadre de la charte de bonne conduite proposant une classification des produits structurés).

2.2.2.3 La justification des restes à réaliser

Les restes à réaliser ont été examinés pour l'exercice 2014 au budget principal. Ils sont justifiés dès l'origine par un certificat signé de l'ordonnateur, assez précis et complet. Les restes en dépenses représentaient 13,7 % des crédits nouveaux en 2014 (par rapport à l'ensemble des dépenses réelles d'investissement). Aucun reste n'a été enregistré en recettes. Ces restes à réaliser n'appellent pas d'observation.

3. LA SITUATION FINANCIERE (2011-2015)

Compte tenu des spécificités des budgets annexes et du montant comparativement faible de leurs dépenses et recettes (annexe 2, tableau 1), l'analyse financière qui suit portera uniquement sur le budget principal.

3.1 L'évolution de la situation financière rétrospective

3.1.1 Les produits réels de fonctionnement

Les tableaux suivants présentent les résultats de la section de fonctionnement et l'évolution des recettes de gestion courante durant la période sous revue.

Tableau 4 : Résultat de la section de fonctionnement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. période
Recettes totales de fonctionnement	30 887 245	28 293 438	28 415 736	29 066 595	28 247 260	- 8,5 %
Dépenses totales de fonctionnement	28 078 396	27 753 315	27 742 972	28 556 097	27 188 733	- 3,2 %
Résultat de fonctionnement	2 808 849	540 123	672 764	510 498	1 058 527	- 62,3 %
Excédent de fonctionnement / dépenses	10,0 %	1,9 %	2,4 %	1,8 %	3,9 %	-

Source : comptes administratifs, calculs CRC

Tableau 5 : Évolution des recettes de gestion courante

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	TCAM depuis 2011
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 311	6 614	6 766	6 845	7 170	- 18,6 %
+ Ressources d'exploitation	2 651	2 152	2 683	2 845	2 827	1,6 %
+ Dotations et participations	7 054	4 264	4 071	4 005	3 516	- 16,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco. et l'État	2 501	12 653	12 515	12 349	12 185	48,6 %
= Recettes de gestion courante	28 517	25 684	26 036	26 042	25 698	- 2,6 %

Source : comptes de gestion de 2011 à 2015 (TCAM : taux de croissance annuel moyen)

Les résultats financiers sont détaillés en annexe n° 2. L'évolution des grandes catégories de recettes de la commune est marquée par la réforme de la taxe professionnelle (avec des effets sur les comptes de la commune dès 2011) et par le passage, à compter de l'exercice 2012, à la fiscalité professionnelle unique de la CCPN.

De 2011 à 2015, les ressources fiscales propres ont diminué de 9,1 M€ alors que les recettes de fiscalité transférée augmentaient de 9,6 M€. Pour ce poste, l'effet des différentes réformes a été globalement neutre.

En revanche, les dotations et participations ont baissé de 3,6 M€ et l'ensemble du poste « recettes de gestion courante » enregistre une baisse de 2,8 M€ depuis 2011, soit - 10 %.

Cette baisse s'explique par un double mouvement : celui affectant les compensations liées à l'ancienne taxe professionnelle et celui de la participation (à compter de 2013) des collectivités locales à la réduction des déficits publics.

3.1.1.1 Les dotations et participations

Les dotations ont connu un changement de niveau structurel au début de la période sous revue : la commune a perdu en particulier en 2012 le bénéfice des anciennes compensations liées à la suppression de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle (TP), qui étaient liquidées avec la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF)²⁶ et qui sont désormais versées à la CCPN. En 2011, ces recettes représentaient 2,2 M€ et n'ont pas été prises en compte dans le calcul des compensations liées à la taxe

²⁶ Compte 7411.

professionnelle. Les recettes liées au fonds départemental de péréquation de la TP²⁷ se signalent également par une attrition importante (de 479 000 € en 2011 à 39 000 € en 2013).

Tableau 6 : Évolution de certains postes de recettes lors du transfert de la fiscalité au niveau intercommunal

En milliers d'€	N° de compte	2011	2012	2013
Impôts locaux - contributions directes	7311	15 159	5 602	5 817
Sous-total recettes fiscales		15 159	5 602	5 817
Attribution de compensation brute	7321	0	10 118	10 118
Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	7323	2 501	2 535	2 577
Dotation forfaitaire de la DGF, incluant les anciennes compensations TP	7411	4 009	1 745	1 740
Dotation de compensation de la réforme de la TP	748313	1 441	1 396	1 356
Dotation unique compensations spécifiques TP	748314	211	139	117
Attributions du fonds départemental TP	74832	479	123	39
État-Compensation au titre de la TP/CET	74833	6		
Sous-total compensations liées à la fiscalité professionnelle.		8 648	16 057	15 946
Total		23 807	21 659	21 763

Sources : comptes de gestion de 2011 à 2013

Suite au transfert de la fiscalité vers la CCPN, la commune a dû établir son budget avec un niveau de recettes fiscales structurellement inférieur d'environ 2,1 M€ à son niveau de 2011 et faire face à une contribution au redressement des finances publiques croissante. A la même période le transfert du centre nautique a été effectué à la CCPN, ce qui s'est traduit par de moindres charges courantes et la diminution de l'attribution de compensation versée par la CCPN à la commune (pour environ 1,2 M€).

Tableau 7 : Évolution et décomposition de la DGF

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var.
Dotation globale de fonctionnement	4 144	1 881	1 875	1 675	1 136	570	- 3 574
dont dotation forfaitaire	4 009	1 745	1 740	1 540	1 001	435	
<i>incluant dotation de base</i>	1 771	1 734	1 729	1 731	-		
<i>incluant anciennes compensations TP</i>	2 227	-	-	-	-		
<i>incluant redressement des finances publiques</i>	-	-	-	- 202	- 501		
dont dotation de solidarité urbaine	135	135	135	135	135	135	

Source : fiches « Dotations » de la DGCL et BP de 2016

En 2012, la dotation forfaitaire de la DGF a été marquée par la suppression des anciennes compensations liées à la taxe professionnelle puis, à partir de 2014, par la contribution de la commune au redressement des finances publiques : environ 200 000 € en 2014, puis un peu plus de 500 000 € en 2015.

²⁷ Compte 74832.

Dans ce contexte, la commune a choisi de comprimer progressivement ses dépenses de fonctionnement, de ponctionner son fonds de roulement puis, en fin de période, de relever ses taux d'imposition.

3.1.1.2 Les recettes fiscales

Les recettes fiscales sont tirées très majoritairement par la fiscalité directe locale. La commune a fait le choix, jusqu'en 2015, d'une stabilité des taux d'imposition. Entre 2010 et 2014, les recettes de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) ont donc évolué en fonction de l'assiette fiscale. Jusqu'en 2011, la commune percevait les recettes de la cotisation foncière des entreprises (CFE), ainsi que la cotisation assise sur la valeur ajoutée de celles-ci (CVAE), avant que la fiscalité professionnelle ne soit transférée à la CCPN.

Tableau 8 : Évolution des ressources fiscales propres

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux	15 159	5 602	5 801	5 859	6 146
+ Taxes sur activités de service et domaine	303	287	258	235	233
+ Taxes sur activités industrielles	328	331	332	329	330
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	132	138	143	148	177
+ Autres taxes	390	256	232	275	285
= Ressources fiscales propres	16 311	6 614	6 766	6 845	7 170

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

3.1.1.3 L'évolution des impôts locaux

Sans être particulièrement dynamiques, les bases fiscales, hors CFE, progressent régulièrement depuis 2010, au taux de croissance annuel moyen d'environ 2,5 %.

Tableau 9 : Évolution des bases fiscales

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
TH	15 936	16 268	17 191	17 105	17 570	17 737	2,7 %
TFB	31 038	32 643	32 178	33 602	34 426	34 094	2,4 %
TFNB	180	185	175	181	184	192	1,6 %
= TOTAL	47 155	49 096	49 545	50 888	52 180	52 023	2,5 %
CFE	22 025	-	-	-	-	-	-

Sources : état fiscal n° 1259 (prévisions pour 2016)

La perte de levier fiscal consécutive au transfert de la CFE à la CCPN qui représentait 32 % de l'assiette fiscale en 2011, est importante, d'autant que les impositions professionnelles indirectes, comme l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (3,1 M€ de recettes en 2011), ont également été transférées.

Les recettes fiscales de la commune ne représentaient plus que 28 % des recettes de gestion courante en 2015, contre 57 % en 2011 avant les transferts de fiscalité à la CCPN.

3.1.1.4 L'évolution des taux votés

En 2015, un point supplémentaire de fiscalité directe représente environ 522 000 €. Après une période de stabilité, le conseil municipal a augmenté les taux en 2015 et surtout en 2016. La hausse de 2015, proportionnelle entre les différents taux, est restée toutefois modérée : + 0,67 point pour la TH et + 0,17 point pour la TFB.

Tableau 10 : Taux d'imposition de la commune

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	Produit en milliers d'€	3 512	3 628	3 686	3 858	3 963	4 539
	Taux adopté (%)	22,18	22,18	22,18	22,18	22,85	25,59
	Taux moyen (%)	20,71	15,74	15,68	15,87	-	-
Taxe sur le foncier bâti	Produit en milliers d'€	1 790	1 891	1 865	1 933	2 048	2 277
	Taux adopté (%)	5,79	5,79	5,79	5,79	5,96	6,68
	Taux moyen (%)	18,92	22,96	22,75	22,65	-	-
Taxe sur le foncier non-bâti	Produit en milliers d'€	127	127	129	127	126	156
	Taux adopté (%)	70,44	70,44	70,44	70,44	72,55	81,26
	Taux moyen (%)	54,79	59,60	58,94	59,95	-	-
Foncier non bâti (taxe additionnelle)	Produit en milliers d'€	46	-	-	-	-	-
	Taux adopté (%)	37,60	-	-	-	-	-
	Taux moyen (%)	33,52	-	-	-	-	-
Cotisation foncière des entreprises	Produit en milliers d'€	4 050	-	-	-	-	-
	Taux adopté (%)	18,39	-	-	-	-	-
	Taux moyen (%)	20,67	-	-	-	-	-

Sources : États fiscaux n° 1259 et DGCL pour les taux moyens de la strate

Lors du vote du budget primitif pour 2016 en revanche, la hausse est beaucoup plus importante et génère un produit fiscal supplémentaire de 0,75 M€ environ.

Le taux d'imposition à la TH passe de 22,85 % à 25,59 % et celui de la TFB de 5,96 % à 6,68 %. Le taux pour la TFB reste cependant notablement en dessous de la moyenne de la strate (22,65 % en 2014). En revanche le taux d'imposition à la TH est supérieur à celle-ci (15,87 % en 2014). Or, l'assiette de TFB est environ deux fois plus importante que celle de la TH.

En fin de période, le produit des impositions directes locales²⁸ est passé de 5,89 M€ en 2014 à 6,22 M€ en 2015 puis 6,97 M € en 2016²⁹.

Porter le taux d'imposition de la TFB au niveau moyen de la strate apporterait environ 5,7 M€ de recettes fiscales supplémentaires.

3.1.2 Les charges réelles de fonctionnement

À l'exception du poste « dépenses de personnel », les dépenses de gestion courante de la commune sont en diminution durant la période sous revue. L'effort engagé dès 2012 a été accentué en 2015.

²⁸ Compte 73111.

²⁹ Prévision budgétaire.

*Les dépenses de gestion courante*Tableau 11 : Évolution des charges de gestion courante

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	TCAM depuis 2011
Charges à caractère général	7 575,3	7 721,2	7 828,8	6 951,4	6 226,5	- 4,8 %
+ Charges de personnel	11 631,9	11 463,2	11 576,2	12 636,1	12 739,7	2,3 %
+ Subventions de fonctionnement	3 221,7	2 967,2	2 852,9	2 845,0	2 574,7	- 5,4 %
+ Autres charges de gestion	2 069,6	2 109,2	2 032,1	1 991,7	2 082,5	0,2 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	304,0	460,3	465,2	488,2	491,3	12,8 %
= Dépenses de gestion courante	24 498,5	24 260,9	24 290,1	24 424,2	23 623,4	- 0,9 %

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

Les charges à caractère général ont diminué de 18 % et les subventions de fonctionnement de 20 %, tandis que les autres charges de gestion stagnent.

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué globalement de 1,3 M€. La diminution est particulièrement notable en 2014 et 2015.

Sur la période, la plupart des postes de dépenses ont contribué à la maîtrise des dépenses. La commune a toutefois réduit prioritairement les postes les plus importants, notamment les contrats de prestations de services avec des entreprises (20 % du total en 2011), les achats autres que les terrains à aménager (39 %) et les entretiens et réparations (16 %). À eux seuls, ces trois postes ont subi une baisse (respectivement de 749 000 €, 493 000 € et 250 000 €) supérieure à la baisse totale (de 1 350 000 €). En revanche, certains postes sont en augmentation importante, notamment les locations (+ 187 000 €).

Tableau 12 : Évolution de certaines charges à caractère général

En milliers d'€	2011	Poids relatif en %	2015	Variation en millier d'€	Variation en %
Charges à caractère général	7 575	100	6 226	- 1 349	- 18 %
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	1 551	20	801	- 749	- 48 %
dont achats autres que les terrains à aménager	2 947	39	2 454	- 493	- 17 %
dont entretien et réparations	1 236	16	986	- 250	- 20 %
dont assurances et frais bancaires	89	1	112	23	26 %
dont transports collectifs et de biens	294	4	336	41	14 %
dont locations et charges de copropriétés	252	3	438	187	74 %

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

Les dépenses de personnel du budget principal

Les charges totales de personnel augmentent de 9,5 % pendant la période sous revue, alors que le nombre de postes pourvus³⁰ diminuent de 10 % (en équivalent temps plein (ETP)).

Cette augmentation des charges provient pour l'essentiel de la hausse du régime indemnitaire des agents titulaires (+ 20 %) et des « autres rémunérations » (emplois

³⁰ Emplois permanents et non permanents déclarés dans les annexes du compte administratif.

d'insertion et d'apprentis, + 79 %), ainsi que de celle des charges sociales (10 %), sur lesquelles la commune n'a pas d'action.

Rapportées au nombre d'ETP, les charges totales de personnel (hors charges de personnel externe), ont augmenté sensiblement, de 30 600 € à 37 400 € pendant la période. Cette hausse est analysée dans la partie consacrée aux ressources humaines : elle provient pour l'essentiel de l'attribution de certaines primes et de la non-maîtrise du coût des heures supplémentaires.

Tableau 13 : Évolution des dépenses de personnel

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Variation période
Équivalents temps plein (arrondi à l'unité)	380	341	331	343	341	- 10%
Rémunération principale (titulaires)	5 126	4 965	5 107	5 391	5 348	4 %
Indemnités (titulaires)	2 022	1 974	2 144	2 415	2 426	20 %
Rémunération principale (non titulaires)	1 715	1 647	1 421	1 485	1 426	- 17 %
Autres rémunérations	269	227	279	557	480	79 %
Atténuations de charges	- 1 230	- 1 131	- 1 177	- 1 281	- 1 099	- 11 %
Charges sociales	3 307	3 293	3 314	3 560	3 650	10 %
Impôts et taxes sur rémunérations	168	155	160	172	174	4 %
Autres charges de personnel interne	237	327	328	321	298	26 %
Charges de personnel externe ³¹	19	6	1	15	38	97 %
= Charges totales de personnel	11 632	11 463	11 576	12 636	12 740	9,5 %
= Charges totales (hors personnel externe) par ETP	30,6	33,6	35,0	36,9	37,4	22 %

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

Les charges de personnel augmentent de 9,5 %. La baisse ponctuelle de ces coûts enregistrée en 2012 est liée au transfert à la CCPN du personnel affecté à la piscine.

Les subventions versées aux associations locales

Tableau 14 : Subventions versées aux organismes publics et privés

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions versées aux établissements publics	1 028	833	777	788	1 251
Subventions versées aux organismes privés	2 194	2 134	2 076	2 057	1 324
TOTAL	3 222	2 967	2 853	2 845	2 575
€/h à Saint-Avoid	189	177	171	170	152
€/h dans la strate	106	96	98	98	-

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

Les subventions de fonctionnement versées sont en baisse significative pendant la période sous revue (- 20 %), quand l'ensemble des dépenses de gestion courante baissaient de 4 %. À l'intérieur de cette catégorie, les évolutions sont toutefois plus contrastées : les subventions aux établissements publics sont en hausse de 22 %, du fait de versements plus importants à la catégorie des établissements publics rattachés (en particulier le centre communal d'action sociale (CCAS)).

³¹ Compte 621 « Personnel extérieur au service ». Ce compte enregistre les sommes dues en contrepartie de la mise à disposition de personnel.

3.1.3 Les dépenses réelles d'investissement

Les dépenses d'équipement de la collectivité sont en repli durant la période.

Tableau 15 : Dépenses d'investissement

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	TCAM	Total
Dépenses d'équipement	6 898	6 374	4 851	5 284	4 438	- 10,4 %	36 754
+ Subventions d'équipement	29	539	620	53	50	14,3 %	1 496
+/- inv. financiers nets et autres dettes	17	- 11	47	61	381		495
= Dépenses d'investissement	6 944	6 902	5 518	5 398	4 869	- 8,5 %	38 744

Sources : comptes de gestion de 2011 à 2015

Les dépenses d'équipement ont baissé depuis 2011 de 10 % en moyenne par an. Globalement les dépenses d'investissement, subventions incluses, ont reculé de 8,5 %. Ce recul s'est réalisé pour l'essentiel en 2013.

En 2015, les dépenses d'équipement par habitant se sont élevées à 261 €, contre 404 € en début de période. Par comparaison, la dépense moyenne par habitant des communes de la même strate s'élevait en 2015 à 248 €.

3.1.4 Le financement des investissements

Les investissements nouveaux sont financés par la capacité d'autofinancement brute (CAF) disponible, les recettes propres d'investissement et de nouveaux emprunts.

3.1.5 La capacité d'autofinancement brute

Tableau 16 : Évolution de la CAF

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	TCAM
Recettes de gestion courante (A)	28 517	25 684	26 036	26 043	25 698	- 2,6 %
Dépenses de gestion courante (B)	24 498	24 261	24 290	24 424	23 623	- 0,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 018	1 423	1 746	1 619	2 074	- 15,2 %
+/- Résultat financier	- 304	- 460	- 465	- 488	- 491	12,8 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	45	230	87	12	96	21,0 %
= CAF brute	3 759	1 192	1 368	1 143	1 679	- 18,2 %
<i>en % des recettes de gestion courante</i>	<i>13,2 %</i>	<i>4,6 %</i>	<i>5,3 %</i>	<i>4,4 %</i>	<i>6,5 %</i>	-

Sources : comptes de gestion 2011 à 2015

Face à l'évolution très défavorable des recettes, la stagnation puis la diminution des dépenses de gestion courante n'a pas pu enrayer la dégradation significative de la CAF brute de la commune. Celle-ci a été divisée par deux pendant la période sous revue.

Ramenée au total des recettes de gestion courante, la CAF brute représentait environ 5 % de ces recettes depuis 2012. Les efforts réalisés en 2015 en matière de dépenses de gestion courante ont permis de redresser ce pourcentage à 6,5 %, un niveau toujours très en deçà de celui connu en 2011 (13,2 %), avant le transfert de la fiscalité professionnelle à la CCPN.

Le chambre constate que la situation financière de la commune s'est affaiblie depuis 2012, pour des raisons qui lui sont en partie extérieures. La commune a néanmoins enclenché un mouvement de redressement de ses comptes, y compris dans son volet fiscal. Cependant, elle n'a pas cherché à contenir ses dépenses de personnel.

Tableau 17 : CAF disponible

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015
- Annuité en capital de la dette	5 429	1 354	1 319	1 412	1 362
= CAF disponible (ou CAF nette)	- 1 669	- 162	48	- 270	318

Sources : comptes de gestion de 2011 à 2015

L'évolution de la CAF nette montre une situation très difficile qui continuera à appeler des mesures correctrices. En 2011, les marges financières du budget principal étaient supérieures et la commune a décidé de transférer un volume de dette très important au budget annexe du « parking de La Poste »³² (3,8 M€), ce qui s'est traduit, cette année-là, par une diminution apparente de la CAF disponible. Corrigée de cet effet, la CAF disponible en 2011 s'établissait à 2,14 M€. Le maintien d'une CAF nette positive est indispensable pour continuer à réaliser les investissements nécessaires sans recourir excessivement à l'emprunt. Or, le financement des investissements nouveaux depuis 2012 a reposé entièrement sur la dette nouvelle³³.

3.1.6 Les autres financements propres

Tableau 18 : Financement des investissements

En milliers d' €	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'investissement (C)	7 359	6 902	5 518	5 398	4 869
CAF disponible	- 1 669	- 162	48	- 270	318
+ Taxe d'aménagement	150	80	146	12	12
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 127	810	927	660	758
+ Subventions d'investissement reçues	1 203	269	259	450	204
+ Produits de cession et autres recettes	809	1 150	835	1 369	843
= Financement propre disponible (D)	1 620	2 148	2 215	2 222	2 136
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre (D-C)	- 5 739	- 4 755	- 3 303	- 3 176	- 2 733
Nouveaux emprunts de l'année	1 833	2 400	4 627	2 132	2 805
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 3 906	- 2 355	1 324	- 1 044	72

Sources : comptes de gestion de 2011 à 2015

Le financement propre disponible est stable depuis 2012³⁴. Cependant, ce maintien ne doit pas masquer une certaine fragilité financière.

³² Délibération du 22 décembre 2011.

³³ L'année 2011 est atypique dans la mesure où la CAF brute était encore abondante, mais le transfert d'un emprunt à un budget annexe vient diminuer comptablement la CAF nette du budget principal.

³⁴ Du fait des changements de périmètre financier intervenus le 1^{er} janvier 2012 l'évolution sera commentée à partir de cette date.

À partir de 2012, la baisse des financements propres hors CAF disponible concerne tous les postes : la contribution du fonds de compensation à la TVA baisse de 1,6 % en moyenne annuelle, les subventions reçues de 6,7 %, les produits de cession de 7,5 %.

Dans ces conditions, la commune n'a pu financer un niveau élevé d'investissement en 2012 et 2013 qu'en ponctionnant son fonds de roulement (2012) ou en empruntant massivement (2013). Les choix faits en 2015 d'augmenter les contributions fiscales et de préserver le fonds de roulement tout en contenant le recours à l'emprunt nouveau expliquent la diminution des investissements (en volume).

La commune fait donc face à un enjeu renouvelé de diminution de ses dépenses de fonctionnement si elle veut continuer à maintenir son investissement, à la fois pour entretenir son patrimoine et en tirer des gains de fonctionnement liés aux dépenses énergétiques. La cession d'actifs ne pourra pas remplacer les efforts de fonctionnement.

3.1.7 La solvabilité financière

L'endettement est porté principalement par le budget principal (17,7 M€ contre environ 22 M€ tous budgets confondus). C'est l'évolution de la dette du budget principal qui explique les variations d'ensemble.

Tableau 19 : Capacité de désendettement

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	11 241	12 312	15 619	16 339	17 779
<i>Capacité de désendettement (en années)</i>	3,0	10,3	11,4	14,3	10,6
Encours de la dette consolidée budgets principal + budgets annexes au 31 décembre	15 044	16 558	19 721	20 606	21 917
<i>Capacité de désendettement tous budgets (en années)</i>	3,7	12,3	12,7	15,4	11,4

Sources : comptes de gestion de 2011 à 2015

La dette du budget principal a augmenté de 58 % durant la période.

La capacité de désendettement, qui rapporte l'encours de dette à la CAF brute, a augmenté progressivement jusqu'à 14 années en 2014. La solvabilité de la collectivité était alors très dégradée. L'effort fiscal réalisé en 2015 a permis de redresser la CAF et le ratio de désendettement est revenu à son niveau de 2012 (environ 10 ans). Cela signifie qu'en l'absence d'endettement nouveau, l'affectation de la totalité de la capacité d'autofinancement actuelle au remboursement du capital permettrait de rembourser le stock de dettes en 10,5 ans.

Fin 2015, la commune disposait au budget principal de 18 lignes d'emprunt à long terme souscrits auprès de six prêteurs, à taux exclusivement fixe ou variable (catégorisation A1 selon la charte de bonne conduite). Les taux d'intérêt payés à cette période s'évaluaient de 0,7 % (indice Euribor 3 mois) à 4,53 % (taux fixe souscrit en décembre 2007 pour une durée de 15 ans).

Tous les emprunts enregistrés en budget annexe étaient également catégorisés A1. Fin 2015, la commune ne comptait donc à son bilan aucun emprunt comportant des risques³⁵.

³⁵ C'était déjà le cas au compte administratif 2011.

3.2 Les prélèvements sur la régie ENERGIS

Le report de la dette envers ENERGIS (cf. point 2.2.1.4) a été délibéré explicitement par le conseil municipal le 24 février 2016 qui a adopté un plan de règlement sur les deux années 2017 et 2018. Cependant, cette dette constitue un prélèvement dissimulé jusqu'à la délibération précitée sur la trésorerie d'ENERGIS, qui par son ampleur est tout à fait significatif.

Par ailleurs, la régie reverse au budget communal une part de ses résultats.

Tableau 20 : Prélèvement sur la trésorerie de la régie communale ENERGIS

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Voté	1 300	1 000	1 500	1 700	1 700	1 600
Réel	1 300	1 000	1 500	1 700	1 700	-

Source : commune et budgets primitifs

Or, dans son précédent rapport (point 4.1.5), la chambre avait alerté la commune sur le niveau excessif des prélèvements opérés sur la régie entre 2003 et 2007. La chambre avait considéré que « le conseil d'administration de la régie devrait s'interroger sur l'adéquation des tarifs imposés aux usagers, qui en viennent à se substituer aux contribuables de la commune dans les budgets ». La chambre avait également alerté sur le risque d'obérer la capacité de la régie à autofinancer ses propres dépenses d'équipement.

Les prélèvements entre 2003 et 2007 étaient fixés entre 1,3 M€ et 2 M€, soit une moyenne de 1,56 M€. Depuis 2011, la chambre constate que les prélèvements se sont maintenus à un niveau très élevé (1,4 M€ de prélèvements réels entre 2011 et 2015).

La chambre appelle à nouveau la commune à diminuer ses prélèvements sur la trésorerie de la régie communale ENERGIS.

Elle souligne par ailleurs que dans le cadre des transferts de compétences obligatoires prévus par la loi NOTRe³⁶, les compétences exercées par la régie en matière d'eau et d'assainissement seront transférées au niveau intercommunal, au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Ces activités ne seront plus génératrices d'excédents pour la commune, qui doit donc anticiper l'extinction programmée de cette ressource financière dans son budget.

3.3 Les perspectives d'évolution de la situation financière

La hausse des taux d'imposition votés en 2015 et 2016 est un élément fondamental de la stratégie financière de la commune : ce choix volontariste explique que sa situation actuelle soit moins dégradée qu'elle n'aurait pu l'être.

La baisse des recettes de gestion courante d'environ 3 M€ depuis 2011, de façon structurelle, met la collectivité dans l'obligation de dégager de nouvelles marges de manœuvre en gestion si elle souhaite maintenir sa solvabilité au niveau actuel.

La commune a été contrainte jusqu'à présent de faire porter une partie de l'effort sur l'investissement. Le niveau actuel d'investissement, inférieur à la moyenne par habitant de la strate, devrait être préservé. La commune, ville centre d'un bassin de vie dont la population ressent les effets de la crise économique plus fortement qu'en moyenne nationale, devrait conserver son rôle actuel et préserver les services publics locaux qui relèvent de son niveau. Ceci suppose de continuer à investir, au moins au niveau constaté en 2015, dans ses

³⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 64 (modifiant l'article L. 5214-16 du CGCT à compter du 1^{er} janvier 2020).

infrastructures. Les priorités dans ce domaine ont été présentées dans le rapport du DOB de 2016, pour un montant de 3,9 M€ d'investissement.

En revanche, des marges de manœuvre existent dans deux domaines : celui des charges de personnel qui ont continûment et fortement augmenté sur la période et celui de certains services publics locaux qui font peser des charges de centralité sur la commune qu'elle pourrait partager avec le niveau intercommunal.

4. LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les caractéristiques du personnel et l'organisation de la gestion des ressources humaines

Selon le tableau des emplois, à la date du 1^{er} juin 2016, la commune a créé 364 emplois permanents, dont 315 sont pourvus. La commune emploie par ailleurs 33 personnes en contrat aidé ou apprentissage.

Six emplois fonctionnels ont été créés selon le compte administratif 2015 : un directeur général des services (DGS), deux directeurs généraux adjoints et un directeur des services techniques, ainsi que deux emplois de collaborateurs de cabinet. Seul l'emploi de DGS et les emplois de cabinet sont officiellement pourvus.

La chambre a constaté dans ses rapports depuis 1997 que le taux d'encadrement des services municipaux est bas : 3,5 % pour l'ensemble des filières. Dans le dernier tableau des effectifs, cet encadrement est, par ailleurs, assez inégalement réparti. Lors de son contrôle précédent, la chambre avait recommandé de renforcer le taux d'encadrement.

Concernant la filière administrative, pour 92 postes occupés, la commune disposait de seulement six agents du corps des attachés, dont une attachée principale. Le taux d'encadrement y est donc supérieur à celui des autres filières, mais reste toutefois sensiblement inférieur à la moyenne nationale des organismes communaux (6,5 %)³⁷.

En pratique, plusieurs services transversaux peuvent être considérés comme insuffisamment pourvus en cadres, en particulier le service des ressources humaines, qui comprend au total deux agents du cadre d'emploi de catégorie B et sept du cadre d'emploi de catégorie C. Il est dirigé par un agent de catégorie B.

La commune a cherché à pourvoir ce poste en 2016 et l'a publié. Elle a reçu 14 candidatures mais finalement n'en a retenu aucune. Parmi ces candidatures figuraient des agents de catégorie A ou B, ainsi que des cadres du secteur privé, diplômés de l'enseignement supérieur, disposant pour certains d'une expérience significative de responsable de ressources humaines. L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'expliquer les raisons justifiant l'abandon du recrutement envisagé.

La commune n'a donc pas pris la mesure du besoin de renforcement de sa technicité et de son expertise pour certains services clés (notamment les ressources humaines ou les marchés publics). L'ordonnateur indique, qu'en 2017, deux agents de catégorie A et huit agents de catégorie B sont venus renforcer les équipes de direction. Il ajoute que l'abandon du recrutement d'un DRH a été compensé par l'affectation au sein du service des ressources humaines d'un second agent de catégorie B.

Ces recrutements peuvent se faire à condition de réaliser par ailleurs des économies dans les dépenses de personnel, venant compenser le surcoût lié à l'embauche de personnels plus qualifiés.

³⁷ Synthèse des résultats des bilans sociaux 2013, publiée par la DGCL en juin 2016.

4.2 La catégorisation de la commune au sens de la loi du 26 janvier 1984

L'article 6-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit la fixation par décrets en Conseil d'État des conditions de nomination et d'avancement dans certains emplois, ainsi que le nombre maximal d'emplois de cette nature que chaque collectivité territoriale ou établissement public peut créer.

L'article 88 de la même loi, tel que modifié par l'article 56 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dispose que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peuvent être surclassés dans une catégorie démographique supérieure, en fonction de la population habitant dans ce quartier prioritaire.

L'article 110 de cette loi prévoit également un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal, en fonction de l'importance démographique.

Le décret n° 2004-674 du 8 juillet 2004 pris pour l'application de l'article 88 détermine la population totale de la commune en sommant la population légale (au sens de l'article R. 2151-2 du CGCT) et la population des quartiers prioritaires situés sur la commune. Cette méthode revient à doubler pour la catégorisation démographique la population des zones prioritaires de la politique de la ville, plus précisément des zones urbaines sensibles. La population de chaque zone est fixée par arrêté. Le décret prévoit également que la commune souhaitant bénéficier d'un surclassement doit en faire la demande, par délibération. Il est prononcé par le préfet du département concerné, après visa de la délibération.

Selon l'INSEE, la commune de Saint-Avold a une population totale de 16 625 habitants (population légale 2013 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2016). Le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 classe en zone urbaine sensible les quartiers « La Carrière » et « Le Wenheck » de Saint-Avold (carte n° 313 annexée au décret). Ces deux quartiers forment une zone urbaine contiguë.

Selon l'INSEE, cette zone compte une population totale de 3 564 habitants (date de référence statistique le 1^{er} janvier 2013, mise à jour le 26 juillet 2016). Au sens du décret n° 2004-674 du 8 juillet 2004, la population totale de la commune est donc de 20 189 habitants (16 625 + 3 564).

La commune a délibéré le 24 novembre 2003 sur le surclassement démographique, soit antérieurement à l'adoption du décret du 8 juillet 2004, sur la base d'une population calculée de 23 345 habitants. La délibération a également créé les postes de directeur général adjoint et de directeur des services techniques³⁸.

Cependant la commune n'a pas adressé de demande de surclassement au préfet du département. Aucun arrêté n'a donc été pris par le préfet.

Les documents internes à la commune, comme le tableau des effectifs montrent que celle-ci se considérait dans la catégorie des communes de 20 000 à 40 000 habitants et avait de surcroît détaché deux agents dans les fonctions de collaborateur de cabinet.

Suite au contrôle de la chambre et à la demande du conseil municipal (délibération du 6 février 2017), la situation a été régularisée par le préfet de la Moselle.

³⁸ Le poste fonctionnel de DST n'était autorisé avant le 1^{er} janvier 2008 que dans les communes de plus de 20 000 habitants (le décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007, dans son article 7, a abaissé ce seuil à 10 000 habitants).

4.3 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire

4.3.1 Le cadre général et la délibération communale

Le régime indemnitaire est un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. En vertu de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les avantages consentis aux agents territoriaux au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif et doivent faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant. En outre, dans la fonction publique territoriale, le régime indemnitaire obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État.

Les primes et indemnités peuvent être regroupées de la manière suivante : celles compensant une sujétion de service particulière, des contraintes professionnelles (primes informatiques, indemnités pour travaux dangereux, insalubres ou salissants, indemnités horaires ou forfaitaire pour travaux supplémentaires, prime de sujétion, prime d'encadrement, prime de responsabilité, etc.) ; celles dont l'objet est d'accroître la rémunération compte tenu de la valeur professionnelle de l'agent, de sa technicité, de ses responsabilités (primes de service et de rendement, indemnité spécifique de service, indemnité d'administration et de technicité).

A Saint-Avold, le régime indemnitaire applicable a été fixé par la délibération du 17 juin 2004. Les primes adoptées, au nombre de 25, sont les suivantes :

- indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- indemnité d'exercice de mission des préfectures ;
- indemnité forfaitaire complémentaire pour élections ;
- indemnité spéciale de fonction des chefs de police ;
- indemnité spéciale de fonction des agents de police ;
- indemnité de suivi et d'orientation des élèves ;
- indemnité horaire pour travail dimanche et jours fériés ;
- indemnité horaire pour travaux supplémentaires ;
- indemnité horaire pour travail normal de nuit ;
- indemnité d'astreinte ;
- indemnité horaire d'enseignement ;
- indemnité spécifique de service ;
- prime annuelle (13^{ème} mois) ;
- prime de service et de rendement ;
- prime de responsabilité des emplois administratifs de direction ;
- prime de technicité forfaitaire des bibliothèques ;
- utilisation d'une langue étrangère ;
- indemnité de mission ;
- indemnité pour frais de transport des personnes ;
- indemnité de chaussure et de petit équipement ;
- indemnité de régisseur ;
- indemnité de changement de résidence administrative ;
- indemnité de technicité ;
- indemnité forfaitaire de stage.

Ce régime de 2004 n'a pas été mis à jour jusqu'à la fin 2016, sauf pour introduire une participation de l'employeur à la protection prévoyance et santé des agents en 2012³⁹. Cette

³⁹ Délibérations des 14 novembre 2012 et 10 juillet 2013.

délibération se borne à disposer que le conseil municipal « [accepte] l'évolution des différentes primes et indemnités en fonction de la réglementation en vigueur ».

La délibération est là encore assez succincte : elle fixe les critères de fixation des primes individuelles, au nombre de six, en des termes assez généraux⁴⁰. Les fourchettes des taux individuels sont fixées uniquement pour deux primes⁴¹. Dans l'ensemble, le pouvoir d'appréciation du maire n'est pas assez encadré par la délibération, ce qui ne participe pas d'une objectivation du niveau individuel de primes.

Après l'ouverture du contrôle de la chambre, la commune a travaillé à une mise à jour générale de son régime indemnitaire et a introduit un RIFSEEP par délibération d'octobre 2016, qui devrait améliorer la lisibilité des primes. L'ordonnateur indique qu'il n'a enregistré aucune contestation sur des arrêtés individuels d'attribution de prime.

4.3.2 L'analyse des primes et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) effectivement versées aux agents

Le tableau suivant résume le régime indemnitaire et son coût appliqué en 2014 et 2013 (hors protection santé/prévoyance, astreintes et heures supplémentaires au réel).

Tableau 21 : Primes versées en 2013 et 2014 (en €)

Libellé	2014	2013	Correspondance délibération
Complément de rémunération	206 225	202 559	Non
Difficulté administrative	7 481	7 220	-
Heures supp. forfaitaires	85 104	93 330	Non
IAT	437 925	392 960	Oui
IFTS annuelle	25 170	24 915	Oui
Ind. de mission des préfectures	290 940	283 332	Oui
Ind. forf. compl. pour élections	1 258	3 831	Oui
Indemnité chaussures, vêtements	15 995	15 776	Oui
Indemnité de fonction	245 677	246 400	Oui
Indemnité de régisseur	1 584	1 640	Oui
Indemnité de suivi et d'orientation	2 607	2 607	Oui
Indemnité horaire d'enseignement	6 463	6 463	Oui
Indemnité logement/chauffage	16 716	17 115	-
Indemnité spécifique de service	86 649	79 820	Oui
Prime annuelle	576 362	528 826	Oui
Prime de rendement	17 831	16 535	Oui
Prime de responsabilité	4 817	4 817	Oui
Prime technicité biblio.	1 444	1 444	Oui
Utilisation d'une langue étrangère	6 706	7 140	Oui
Total général	2 042 501	1 941 439	

⁴⁰ Fixer les critères d'attribution comme suit :

- 1) Responsabilités de direction ;
- 2) Fonction exercée ;
- 3) Qualité du service rendu ;
- 4) Implication particulière ;
- 5) Sujétions particulières liées à l'emploi ;
- 6) Force de proposition et d'initiative visant à améliorer le fonctionnement du service.

⁴¹ Au regard de ces critères, Monsieur le maire attribuera par arrêté à chaque agent le taux individuel compris :

- entre 0,5 et 3 pour l'Indemnité d'exercice de Mission des Préfectures ;
- entre 0,5 et 8 en ce qui concerne Indemnité d'Administration et de Technicité et l'Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires".

Source : compte de gestion et fiches de paie

Plusieurs primes versées ne figurent pas dans la délibération.

Les indemnités de logement/chauffage sont prévues par le régime de concession de logement et ont été examinées avec le suivi des recommandations précédentes. L'indemnité pour difficultés administratives a été instituée en 1946, à titre temporaire, pour les personnels civils des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, afin de pallier les difficultés éprouvées momentanément par les fonctionnaires chargés d'y introduire la législation et la réglementation française, puis a été pérennisée⁴².

Deux primes ne présentent aucune correspondance avec un texte applicable : le « complément de rémunération » et les « heures supplémentaires forfaitaires ».

4.3.2.1 Le complément de rémunération et les heures supplémentaires forfaitaires

Un « complément de rémunération » a été versé en juin 2013 et juin 2014 à 281 agents de la commune. Ce complément est distinct de la « prime annuelle », versée aux agents en octobre et décembre et n'est pas prévu par la délibération. En 2014, le coût de ce complément s'élevait à 206 000 € environ.

L'ordonnateur invoque les dispositions du troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précitée concernant le maintien des avantages collectivement acquis pour justifier le versement de cette prime. Il produit à l'appui une délibération du 5 juillet 1968 difficilement lisible. Le régime indemnitaire adopté par délibération et applicable à la période sous revue ne prévoyait pas ce complément. Au regard de ces éléments, le caractère d'avantage collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984 est incertain pour le « complément de rémunération ».

L'ordonnateur indique que la délibération du 5 juillet 1968 portait sur le versement d'une subvention à une mutuelle, afin de prendre en charge une part des cotisations des agents municipaux pour les risques maladie, chirurgie, décès. Une telle subvention n'entrait pas dans le cadre de l'article 111 précité.

Par ailleurs, une indemnité intitulée « heures supplémentaires forfaitaires » dans les codes de paie a été versée aux agents en 2013 et 2014. 28 agents en 2013 et 25 en 2014 ont bénéficié de cette prime. Parmi ces agents, 19 en 2013 et 21 en 2014 ont cumulé cette indemnité avec les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) versées annuellement en décembre.

L'IFTS peut être versée, sur le fondement du décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 à certains fonctionnaires affectés dans les services déconcentrés de l'État. Dans la fonction publique territoriale, en application du principe de parité, les IFTS peuvent être versées aux grades équivalents.

Si les IFTS sont cumulables, depuis 2007, avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), ces dernières ne peuvent être attribuées de manière forfaitaire, mais doivent être établies après avoir comptabilisé de façon exacte les heures supplémentaires effectuées⁴³. A Saint-Avold, cette indemnité a donc été versée sans base légale.

⁴² Cf. question écrite n° 17315 de M. Philippe Richert, JO Sénat du 17/10/1996 - page 2717.

⁴³ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

4.3.2.2 Les agents bénéficiaires de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) peut être attribuée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires. L'agent doit exercer effectivement les fonctions attachées à l'emploi, mais également occuper l'emploi en y étant affecté de manière permanente.

Dès lors que l'agent exerce les fonctions ouvrant droit à NBI, son versement ne nécessite aucune délibération.

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale énumère les fonctions qui ouvrent droit au bénéfice de la bonification.

Certaines de ces fonctions sont rencontrées dans les services de la commune de Saint-Avold, notamment :

- encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité ;
- encadrement d'un service administratif comportant au moins vingt agents ;
- direction d'établissements et de services d'accueil de la petite enfance ;
- direction pédagogique et administrative des écoles de musique ;
- responsable d'un service municipal de police.

D'autres sont également susceptibles d'être rencontrées dans les services municipaux, comme les fonctions d'accueil exercées à titre principal et l'encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents.

En décembre 2014, 158 agents titulaires ou stagiaires de la commune bénéficiaient de la NBI, et aucun agent contractuel.

Pour 121 agents, il n'a pas été possible de rattacher la NBI octroyée à des fonctions définies dans le décret du 3 juillet 2006 précité, ou alors le chef de service concerné perçoit la bonification alors qu'il n'est en charge ni d'un service tel qu'énuméré ci-dessus, ni d'un service comptant plus de vingt agents. Parfois, c'est le quantum de points octroyés qui est difficile à rattacher à des fonctions prévues par le décret (comme dans le cas d'une adjointe d'animation percevant 50 points de bonification).

L'ordonnateur a indiqué que la plupart des agents concernés exerçaient leurs fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assuraient leur service en relation directe avec la population de ces quartiers, au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2006-780 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible qui prévoit également un régime de bonification.

Bien que l'ordonnateur n'ait pas apporté la preuve directe et individuelle que ces agents y exerçaient plus de la moitié de leur temps de travail, parmi les 121 cas examinés, 27 paraissent pouvoir relever des fonctions citées par le décret (affectés fin 2014 soit dans les services « bureau poste carrière », « écoles et cantine », « espaces verts urbains », « sports et jeunesse » et « stades » ou occupant alors un emploi d'« adjoint d'animation », « ATSEM », « animateur », « éducateur des APS » ou dans un emploi relevant de la filière de police municipale).

En revanche, les autres agents, au nombre de 94, ne sont pas susceptibles d'exercer leurs fonctions plus de la moitié de leur temps de travail à la fois dans une des fonctions prévues par l'annexe du décret n° 2006-780 précité et d'être géographiquement situés dans le quartier prioritaire de la politique de la ville ou dans un service ou équipement situé en

périphérie de ce quartier et assurer un service en relation directe avec la population de ces quartiers.

La chambre rappelle que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations autorise l'ordonnateur à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

4.3.2.3 Le cumul pour les emplois fonctionnels de la NBI et des indemnités d'astreintes

Une nouvelle bonification indiciaire (NBI) est versée, en raison de leurs fonctions, aux fonctionnaires détachés dans l'un des emplois administratifs de direction énumérés dans le décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 (en particulier les DGS et directeurs généraux adjoints (DGA) de communes de plus de 10 000 habitants).

S'il effectue des périodes d'astreinte, l'agent bénéficiant de la NBI propre aux emplois fonctionnels ne peut avoir droit ni à un repos compensateur, ni à une indemnité d'astreinte (article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005).

À ce titre, le DGS de la commune a perçu au cours de la période sous revue, une NBI de 25 points depuis le mois de décembre 2012 (date de son passage à la direction générale).

Il a perçu pour les mois de septembre 2013 à novembre 2013 (inclus), puis tout au long de l'année 2014 à la fois la NBI et des indemnités d'astreinte. Le montant d'astreinte total perçu lors des 15 mois où il a été cumulé avec la NBI s'élève à 5 627,25 €.

Ce montant a donc été versé irrégulièrement. Il a été mis fin à ce cumul au cours du contrôle.

La chambre rappelle que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée autorise l'ordonnateur à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

4.4 Le temps de travail et les heures supplémentaires

4.4.1 Le régime du temps de travail

En vertu de l'article 7.1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il appartient aux assemblées délibérantes de fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales, et ce dans les limites applicables aux agents de la fonction publique de l'État.

Les régimes de travail antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus, si la commune le décide expressément par délibération, et après avis du comité technique paritaire. Cependant les dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ne peuvent être conservées.

L'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de l'article 7-1 de la loi précitée du 26 janvier 1984 dispose que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents des collectivités territoriales sont déterminées dans les conditions fixées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

Selon ce décret, la durée et l'aménagement du temps de travail doivent s'effectuer sur une base annuelle de 1 607 heures.

Par délibération du 9 juillet 2001, le conseil municipal a modifié le régime de temps de travail de la commune pour prendre en compte le décret du 25 août 2000 et a fixé le principe d'un temps de travail annuel de 1 540 heures, avec maintien de la rémunération des agents. L'organisation du temps de travail telle qu'elle ressort des extraits du logiciel de badgeage montre que le temps de travail théorique, durant les jours ouvrés, est réparti de la façon suivante : 7 h 45 du lundi au jeudi, et 4 h le vendredi, soit 35 h par semaine au total.

En 2016, le nombre d'heures perdues par agent en application de la délibération par rapport à la durée légale était de 67.

À cela s'ajoute la pratique d'accorder par note de service un certain nombre de « ponts ». Ainsi, pour l'année 2016, la note à l'ensemble du personnel du 10 décembre 2015, signée du maire, accorde six jours de congés supplémentaires :

- le vendredi 6 mai ;
- le vendredi 15 juillet ;
- le lundi 29 août ;
- le lundi 31 octobre ;
- le vendredi 23 décembre ;
- le vendredi 30 décembre 2016.

En comptant 7 h 45 (du lundi au jeudi) ou 4 h (le vendredi) pour chaque jour de congé octroyé en 2016 par l'autorité territoriale en dehors du cadre légal, le nombre d'heures perdues lors des journées du maire est de 31,5.

Au total, le nombre d'heures perdues par agent en 2016 était donc de 98,5. En effet, l'examen des feuilles de badgeage montre que les journées octroyées par le maire comptent comme temps de travail « théorique » et « payé ». Ces jours viennent donc se retrancher du temps de travail normal comme les jours fériés.

Le nombre d'heures travaillées perdues par rapport au régime légal est d'environ 100 h pour un agent à temps plein. Cette situation se traduit pour la collectivité par une perte d'activité estimée à environ 13 ETP⁴⁴. Ceci entraîne un coût théorique pour la collectivité correspondant au temps de travail non effectué. Au regard des rémunérations annuelles brutes pour les emplois permanents, titulaires et non titulaires, qui ressortent du bilan social 2015, le coût théorique des ETP perdus du fait de l'insuffisance de la durée du travail est d'environ 370 000 € (cf. annexe 3).

De plus, la fermeture des services ces jours-là pénalise les usagers. Ainsi, en fin d'année 2014, les services municipaux ont été fermés : du mercredi 24 au vendredi 26 décembre, ouverts les lundi 29 et mardi 30, puis à nouveau fermés le mercredi 31 décembre.

Non seulement la commune s'est installée dans un régime de temps de travail généreux et irrégulier, mais elle a également mis en place un système de déclaration d'heures supplémentaires abondantes et mal contrôlées, dont beaucoup sont indemnisées (cf. partie 4.4.2).

Compte tenu de l'importance des heures supplémentaires indemnisées par la commune, il est probable qu'elle subisse un coût financier important du fait des fermetures des services par décision du maire : les heures supplémentaires indemnisées pourraient être diminuées d'autant si les services avaient travaillé ces jours-là. En effet, les heures supplémentaires de jour et de semaine ordinaire sont majorées de 25 %.

⁴⁴ ETP = Effectif temps plein

Au regard de la rémunération principale des titulaires issue du compte 64111 en 2015, le coût théorique d'une heure supplémentaire majorée à 25 % est de 14,5 € dans la commune (cf. annexe n° 4). En faisant l'hypothèse que la commune pourrait réduire le contingent d'heures supplémentaires accordées si les services ne fermaient pas lors des journées du maire, le coût théorique additionnel de cette mesure est d'environ 140 000 €.

4.4.2 Les heures supplémentaires déclarées par les agents et leur coût financier

Le système de badgeage de la collectivité ne présente pas toutes les garanties d'intangibilité. Le relevé de la pointeuse peut ainsi être modifié *ex post* dans le système, ce qui était pratiqué de manière fréquente en 2014 par certains agents.

L'ordonnateur explique ces modifications par les cas de déplacement à l'extérieur ou d'oubli de badgeage, les agents étant amenés à devoir déclarer une modification sur la badgeuse. Certains responsables, en particulier, commencent fréquemment leur journée de travail par des réunions à l'extérieur et indiquent manuellement l'heure à laquelle ils ont commencé. Cette modification est validée par le chef de service puis le service des ressources humaines ou, si cela concerne les chefs de service, le DGS. Le maire ajoute que le système est sous le contrôle et la surveillance du DGS, qui reçoit une alerte à chaque modification de la badgeuse.

Durant la période sous revue, outre la délibération du 9 juillet 2001 relative au passage aux 35 h, le régime de temps de travail était fixé par un « règlement de l'horaire variable » arrêté par le maire précédent, le 11 janvier 2001. Ne bénéficient pas de l'horaire variable certains personnels, notamment à l'accueil de la mairie, les concierges, les enseignants du conservatoire et le personnel non administratif de la piscine (avant le transfert de celle-ci à la CCPN). Ce règlement n'a pas été mis à jour après le passage aux 35 h et est donc devenu obsolète pour ce qui concerne le cycle de travail hebdomadaire.

Conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B. Le versement des IHTS à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser, de façon exacte, les heures supplémentaires accomplies. Par ailleurs, sauf dérogations, le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures.

Selon les extraits de la pointeuse consultés pour l'intégralité du personnel en décembre 2014, le cycle hebdomadaire pratiqué est le suivant : 7 h 45 du lundi au jeudi et 4 h le vendredi, soit effectivement 35 h par semaine.

Le régime général des heures supplémentaires au sein de la commune est précisé par la délibération du 17 juin 2004, qui indique que la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires était limitée à 20 heures par mois et par agent.

En pratique, tant le plafond réglementaire que la limite fixée par le conseil municipal ont été dépassés dans plusieurs cas⁴⁵.

En 2014, trois agents totalisaient 500 heures indemnisées ou plus, et sept agents plus de 400 heures. 12 agents représentaient à eux seuls 27 % du total des heures supplémentaires indemnisées.

⁴⁵ En comptant 224 jours ouvrés, 500 heures supplémentaires représentent 2 h 15 supplémentaires chaque jour travaillé (jours du maire non pris en compte), soit un total de 46 h 15 par semaine en moyenne.

Par ailleurs, la commune ne respecte pas la règle du maximum de 44 heures de travail par semaine en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives⁴⁶. Pour 52 semaines, sans prendre en compte les congés, le maximum théorique qu'un agent peut déclarer est de 468 heures (soit 9 heures par semaine pour une durée hebdomadaire de 44 heures). Le dépassement de cette limite, pourtant surestimée, est manifeste pour quatre agents en 2014.

Le tableau ci-dessous résume, par ailleurs, la fraction des heures indemnisées en contradiction avec la règle interne de la commune (limitation à 20 heures par mois et par agent).

Tableau 22 : Heures supplémentaires indemnisées entre 2011 et 2014

Sur paie	Heures supplémentaires indemnisées	Heures supplémentaires au-delà de 20 h	Heures supplémentaires indemnisées aux agents totalisant plus de 20 h
2011	16 056	3 368	8 148
2012	15 279	3 012	8 192
2013	18 381	5 099	12 039
2014	18 991	4 822	12 262
TOTAL	68 707	16 302	40 642

Source : Fichiers paie du compte de gestion (budget principal), calculs CRC

En hausse durant la période, le total des heures supplémentaires indemnisées est d'environ 19 000 en 2014. Pour les seuls agents totalisant plus de 20 heures supplémentaires un mois donné, le volume d'heures indemnisées est supérieur à 12 000 par an en 2013 et 2014. Pour rappel, le total des heures perdues du fait d'un temps de travail inférieur à la durée légale excédait 20 000 heures en 2015 (cf. partie 4.4.1).

En totalisant les heures indemnisées au-delà de 20 h par mois et celles qui auraient été économisées en appliquant la durée légale du travail, on obtient 46 020 heures, soit 67 % du total. Par ailleurs les manipulations du système de badgeage laissent planer un doute sur la réalité du reliquat d'heures supplémentaires qui a été indemnisé.

La commune a transmis les données des heures supplémentaires et du coût associé pour 2015 et 2016. Pour l'année 2015, leur nombre est quasiment identique à celui de 2014.

Tableau 23 : Volume d'heures supplémentaires et coût en 2015 et 2016

Exercice	HS (en heures)	Montant indemnisé (en €)
2015	18 783	369 179
2016	12 612	260 295

Source : commune

L'indemnisation des heures supplémentaires a donc été coûteuse pour la commune. Pour mémoire en 2015, la CAF brute s'élevait à 1,7 M€. La tendance récente montre toutefois

⁴⁶ Article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 : « la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures ».

une décrue du volume et du coût. Ce volume représentait en 2015 encore 3,6 % de la rémunération des agents (titulaires et non-titulaires) de la commune.

Depuis le début de l'année 2016, l'autorité territoriale a souhaité revenir à une mise en œuvre effective de la règle de limitation des heures supplémentaires, dans une volonté de contrôle de ces dépenses liées à la réduction des dotations de l'État. Le maire a rappelé la règle le 22 mars 2016 par une nouvelle note au personnel qui revenait explicitement sur la « largesse » dont il avait été fait preuve jusqu'à présent dans sa mise en œuvre. Une deuxième note au personnel a été diffusée par le maire le 2 mai 2016 afin de payer prioritairement les heures supplémentaires normales, puis les heures majorées, et ce dans une limite de 10 heures, « hors astreintes et urgence ».

Dans ce contexte, la chambre prend note de la diminution du nombre d'heures supplémentaires indemnisées en 2016. Selon l'ordonnateur, les heures supplémentaires ont baissé de 18 % en 2017.

4.4.3 L'absentéisme

L'absentéisme des agents fait l'objet d'un suivi par les services de la commune selon la catégorie de statut, fonctionnaires ou contractuels. Dans les recensements du bilan social⁴⁷, les absences sont comptées en jours calendaires.

Le nombre moyen de jours d'arrêt par agent est comparable à la donnée nationale produite dans la synthèse des bilans sociaux effectuée par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cependant, pour disposer de données en jours ouvrés, utiles aux comparaisons nationales, les différentes méthodologies disponibles préconisent, à défaut de données d'origine de retenir 5/7^{ème} des jours calendaires.

Tableau 24 : Détail des journées d'absence

	Saint-Avold, nombre de journées d'absence en 2015			Saint-Avold, journées d'absence par agent en 2015		
	Titulaires	Non-titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
Maladie ordinaire	3 516	689	4 205	13,5	11,7	13,1
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	1 100	302	1 402	4,2	5,1	4,4
Accident du travail imputable au service	791	223	1 014	3,0	3,8	3,2
Accident du travail imputable au trajet	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	40	0	40	0,2	0,0	0,1
Maternité et adoption	125	22	147	0,5	0,4	0,5
Paternité et adoption	33	0	33	0,1	0,0	0,1
Autres raisons, hors motifs syndicaux	344	51	395	1,3	0,9	1,2
TOTAL	5 949	1 287	7 236	22,8	21,8	22,6

⁴⁷ Rapport sur l'état de la collectivité, télé déclaré tous les deux ans par les communes.

Source : Bilan social 2015 (tableau 2.1.1), calculs CRC pour les totaux (absences en jours calendaires)

Rapportées au nombre d'agents de la collectivité (emplois budgétaires), les journées d'absence calendaires en 2015 sont de 22,8 jours pour les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) et de 21,8 jours pour les contractuels. Le poids de la maladie ordinaire (13,1 jours en moyenne) est comparable aux données nationales de la strate (2013) et la collectivité subit dans l'ensemble un absentéisme moindre que chez les communes entre 10 000 et 20 000 habitants.

Cependant, la commune subit un absentéisme beaucoup plus marqué qu'en moyenne nationale dans la catégorie des non-titulaires, qui dépasse parfois les données des titulaires (notamment pour la longue maladie et les accidents du travail).

Tableau 25 : Comparaison des absences avec les communes de la strate

	Saint-Avoid, journées d'absence par agent 2013			Communes de 10 000 à 20 000 hab., journées d'absence par agent 2013	
	Titulaires	Non-titulaires	Total	Titulaires	Non-titulaires
Maladie ordinaire	12,9	23,9	15,0	12,8	7,7
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	8,5	0,0	6,9	8,8	1,0
Accident du travail imputable au service	5,3	5,4	5,3	2,8	1,3
Accident du travail imputable au trajet	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2
Maladie professionnelle	0,0	1,8	0,4	1,0	0,1
Maternité et adoption	0,5	1,4	0,7	2,1	2,0
Paternité et adoption	0,0	0,3	0,1	0,1	0,2
Autres raisons, hors motifs syndicaux	1,1	1,3	1,2	1,2	0,5
TOTAL	28,4	34,0	29,5	29,2	13,0

Source : Bilan social 2013, CNFPT/DGCL pour les données nationales, calculs CRC pour les totaux (absences en jours calendaires)

L'absentéisme présente une nette amélioration depuis 2013 (date du bilan social précédent), les absences globales passant de 28 jours à 23 jours pour les titulaires et de 34 jours à 22 jours pour les contractuels. Ce fait est peut-être en lien avec l'attention portée par la commune depuis 2015 aux accidents du travail (des « minutes info sécurité » ont été dispensées à l'atelier à partir de cette date) et aux risques psycho-sociaux.

Cette évolution était nécessaire au regard de l'absentéisme inquiétant constaté chez les contractuels en 2013, deux fois supérieur à la moyenne nationale globalement et dans certains cas cinq fois supérieur (accidents du travail).

Tableau 26 : Taux d'absentéisme

	2013	2015
Nombre d'agents en ETP	331,16	306,19
Jours ouvrés annuels	251	252
Journées d'absence calendaires	9 705	7 236
Jours d'absence ouvrés (calendairesx5/7)	6 932	5 169
Taux d'absentéisme	8,3 %	6,7 %
Journées d'absence calendaires pour raisons de santé	9 055	6 661

Journées d'absence ouvrées pour raisons de santé (calendairesx5/7)	6 468	4 758
Taux d'absentéisme pour raisons de santé	7,8 %	6,2 %

Source : bilan social 2015 et 2013, compte administratif 2013, calculs de la chambre pour les jours ouvrés et pour le taux⁴⁸.

Le taux d'absentéisme, calculé par approximation à partir des jours d'absence calendaires tirés du bilan social, est en diminution pendant la période récente, passant de 8,3 % à 6,7 %.

Le taux d'absentéisme pour raisons de santé explique l'intégralité de cette évolution. En comparaison avec des données nationales, la commune de Saint-Avoid est plutôt bien positionnée : selon les études disponibles, ce taux était de 9,2 % au plan national en 2015, et de 8,69 % en 2013 (toutes collectivités territoriales confondues). Le taux d'absentéisme pour raisons médicales à Saint-Avoid était de 6,2 % en 2015.

La chambre rappelle à l'ordonnateur la nécessité de poursuivre son effort en matière de réduction de l'absentéisme, par un suivi rigoureux des causes individuelles d'absences, en particulier chez les contractuels, et en intensifiant les efforts déjà effectués en matière de prévention des accidents du travail et des risques psycho-sociaux.

4.5 Les situations individuelles

4.5.1 Les situations individuelles illégales et leurs conséquences

4.5.1.1 La situation d'un chef de service

Nominations et régime indemnitaire par arrêtés du maire

Un agent a été recruté par la commune par arrêté du 22 mai 2001 comme contrôleur des travaux non titulaire, pour une durée de trois ans. Son contrat a été renouvelé pour trois ans supplémentaires par arrêté du 13 mai 2004. Puis, par arrêté du 29 septembre 2005, il a été nommé collaborateur de cabinet du maire. Sa rémunération de base a été fixée par référence à l'indice brut 907 et des IFTS lui ont été accordées avec un coefficient 5. Par arrêté du 20 mars 2008, l'agent a été renouvelé dans ses fonctions, au même niveau d'indice. Par arrêté du 28 janvier 2013 considérant « qu'il s'avère nécessaire de recruter un agent pour pérenniser un poste au sein des services administratifs de la ville de Saint-Avoid », l'agent a été nommé comme adjoint administratif de 2^{ème} classe stagiaire, au premier échelon. Par un autre arrêté du même jour, il a été gratifié d'une NBI de 25 points à compter du 1^{er} février 2013, considérant « qu'il encadre un service administratif requérant une technicité en matière de marchés publics ».

Par deux arrêtés du 21 février 2014, avec effet rétroactif au 1^{er} février 2014, le maire a titularisé cet agent dans le grade d'adjoint administratif territorial de 2^{ème} classe et l'a reclassé au premier échelon avec reliquat d'ancienneté d'un an, avec une NBI maintenue « au titre des fonctions exercées » (25 points). Par arrêté du 24 mars 2014, considérant l'ancienneté acquise, hors service public, et reprise pour 8 ans et 9 mois, l'agent a été reclassé au 6^{ème} échelon du grade d'adjoint administratif, indice brut 340.

Par un arrêté du 18 août 2015, cet agent a été détaché de nouveau dans l'emploi de collaborateur de cabinet, à compter du 1^{er} septembre 2015, « sous réserve de l'avis de la commission administrative paritaire », avec traitement établi à l'indice brut 869. Par un autre arrêté du même jour, son régime indemnitaire a été composé de la prime de difficulté

⁴⁸ Calculé à partir des jours ouvrés absents (estimés en l'absence de données réelles à 5/7^e des jours calendaires absents), selon la formule suivante : nombre de jours ouvrés d'absence / (nombre de jours de travail dans l'année x effectif en ETP).

administrative, l'indemnité de mission des préfectures avec coefficient de 1,8, le complément de rémunération, les IFTS avec un coefficient de 4,5 et de « l'ensemble des primes et indemnités susceptibles d'être attribuées dans son cadre d'emploi dans la limite réglementaire et visées par la délibération du conseil municipal du 2 octobre 1997 (...) ». Par un arrêté du 20 août 2015, le bénéfice de la NBI lui a été retiré au regard de ses nouvelles fonctions.

Fonctions exercées selon les documents internes

Les fonctions réelles exercées par cet agent paraissent différentes en pratique de celles qui sont indiquées dans son dossier personnel.

Selon les organigrammes de la collectivité datés de 2016, il est chargé du service de l'environnement. Sur l'organigramme daté du 8 mars 2016, présenté au comité technique, il est titulaire d'une double fonction : chef du service déjà mentionné et « faisant fonction de DGAS » (i.e. : directeur général adjoint des services), positionné graphiquement directement sous l'autorité du DGS, et au-dessus des services. Sur l'organigramme du 2 juin 2016, il est à la fois à la tête du service de l'environnement et « directeur général adjoint des services ».

Dans le tableau des effectifs du 1^{er} juin 2016, il relève du service de l'environnement, avec une précision dans la colonne des observations : « détaché collaborateur cab ».

Fonctions de DGA exercées en pratique

L'ordonnateur a confirmé que cet agent exerçait les fonctions de chef de service de l'environnement et que sa manière de servir était excellente. Par ailleurs, en tant que collaborateur de cabinet, le maire le charge de dossiers particuliers et sensibles. Le maire n'a pas reconnu lui avoir véritablement confié les fonctions de DGA.

Cependant les documents internes, notamment les organigrammes, montrent bien que cet agent a été chargé des fonctions de DGA, voire de « DGS par intérim » durant les périodes où le DGS était en congés.

Régularisation de la situation

La chambre constate une pratique grave qui tend à disjoindre les fonctions officielles et les fonctions exercées véritablement, sans transparence et sans consultation officielle des organes du personnel. En effet, l'arrêté de nomination au cabinet du 18 août 2015 du chef de service n'a pas été pris après consultation de la commission administrative paritaire, ce qui est irrégulier au regard des articles combinés 30 et 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

Le maintien à son ancien poste de chef de service, en cumul d'activité, tel qu'il ressort de l'organigramme daté du 8 mars 2016 soumis à consultation du comité technique le 29 mars 2016, est interdit par l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Ce maintien est par ailleurs incohérent avec l'arrêté du maire en date du 20 août 2015 qui lui retire le bénéfice de la NBI en considération de ses nouvelles fonctions.

La chambre rappelle qu'il serait illégal, au regard de l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 de détacher un fonctionnaire qui ne soit pas du cadre d'emploi A dans l'emploi de DGA d'une commune de 10 000 à 150 000 habitants. L'ordonnateur indique que, depuis le 1^{er} avril 2018, suite au contrôle de la chambre, l'agent exerce dorénavant les seules fonctions de collaborateur de cabinet du maire.

La chambre appelle l'ordonnateur à veiller à ce qu'un collaborateur de cabinet n'exerce pas de fonctions administratives, surtout de direction, même ponctuellement.

4.5.1.2 La situation d'un autre chef de service

Nominations et régime indemnitaire par arrêtés du maire

Un agent a été titularisé par la commune par arrêté du 18 juillet 2001 comme agent d'entretien, puis, par arrêté du 1^{er} décembre 2005, il a été reclassé de droit dans le corps des agents territoriaux des services techniques, au 2^{ème} échelon. Par arrêté du 10 mai 2006, il a été promu au grade d'agent technique qualifié (aujourd'hui agent technique de 1^{ère} classe), au 3^{ème} échelon. Par arrêté du 6 juillet 2009, il a été promu agent de maîtrise, échelon 4, à compter du 1^{er} juillet (indice brut 322). Par arrêté du 11 avril 2012, l'agent a été promu au grade de technicien stagiaire, considérant qu'il « remplit les conditions pour l'accès au grade de technicien territorial au titre de la promotion interne », puis, par arrêté du 26 septembre 2012, a été titularisé dans le grade de technicien, au 4^{ème} échelon. Il occupait durant la fin de la période sous revue les fonctions de chef des ateliers municipaux.

Promotion de grade irrégulière

Par courrier du 25 avril 2012, joint au dossier personnel de l'agent, le directeur des services du centre de gestion de la Moselle a attiré l'attention du maire de Saint-Avold sur la promotion dont l'agent a bénéficié en 2012. La lettre informait en particulier le maire que cet agent ne figurait pas sur la liste d'aptitude établie au titre de l'année 2012 (commission administrative paritaire du 28 mars 2012) et que sa position de classement établi pour la promotion interne au grade de technicien était 117^{ème}, quand le dernier reçu était 51^{ème}. Le centre de gestion considérait enfin que « la nomination (...) au grade de technicien est donc entachée d'illégalité ».

Le centre de gestion de la Moselle a transmis à la chambre la liste d'aptitude établie au titre de la promotion au grade de technicien territorial (voie de promotion interne), après avis de la commission administrative paritaire du 28 mars 2012. Le nom de l'agent n'y figure effectivement pas. Le directeur du centre de gestion avait par ailleurs informé le maire de Saint-Avold par un autre courrier, en date du 5 avril 2012, que ces propositions d'inscriptions au titre de la promotion interne n'avaient pas été retenues.

L'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit que les statuts particuliers sont susceptibles d'instaurer, outre les concours, une voie de promotion par inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel (1°) ou après « avis de la commission administrative paritaire compétente, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents » (2°), afin de favoriser la promotion interne. Les listes d'aptitude sont établies par le président du centre de gestion pour les fonctionnaires des cadres d'emplois, emplois ou corps relevant de sa compétence, sur proposition de l'autorité territoriale.

Le décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale instaure, à son article 4, des recrutements dans le premier grade soit par voie de concours (1°), soit « par voie d'inscription sur une liste d'aptitude établie en application des dispositions du 1° ou du 2° de l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 » (2°). L'article 9 prévoit également que la proportion de nominations susceptibles d'être prononcées au titre du 2° de l'article 4 est fixée « à raison d'un recrutement pour trois nominations », intervenues dans l'ensemble des collectivités ou établissements affiliés à un centre de gestion, de candidats admis à l'un des concours mentionnés à l'article 4.

Aucune promotion dans le grade de technicien territorial, qui appartient au cadre d'emploi de catégorie B, ne peut être effectuée par l'autorité territoriale en dehors de la liste d'aptitude établie par le centre de gestion de la Moselle. L'autorité territoriale a procédé à cette nomination en toute connaissance de cause. L'arrêté de nomination du 11 avril 2011 est établi

avec le considérant suivant : « considérant que [l'agent] remplit les conditions pour l'accès au grade de technicien territorial au titre de la promotion interne (...) ».

Sa nomination dans le grade des techniciens territoriaux est donc irrégulière.

Le maire justifie cette nomination en mettant en avant les responsabilités et les compétences professionnelles de l'agent, ainsi que son refus de passer les concours administratifs. Néanmoins, le rappel de la légalité n'est pas une remise en cause des compétences professionnelles de l'agent.

La chambre rappelle à l'ordonnateur que cette situation ne peut qu'être connue des autres agents de la collectivité étant donnée la publicité des listes d'aptitude établie par le centre de gestion et risque d'affaiblir la crédibilité de l'autorité territoriale. S'agissant d'une décision créatrice de droits, celle-ci ne peut être retirée après l'expiration d'un délai de 4 mois⁴⁹.

4.5.1.3 Les sept autres agents nommés irrégulièrement

Sept autres agents de la commune ont été promus irrégulièrement à un grade ou à une catégorie supérieure. L'un d'entre eux a même bénéficié d'une double nomination irrégulière. Dans l'ensemble, c'est donc dix nominations irrégulières qui auront été prises par arrêté du maire de Saint-Avold.

1^{er} cas : une adjointe administrative principale de 2^{ème} classe a été nommée au grade de rédacteur en 2012, sans être inscrite sur la liste d'aptitude établie au titre de l'année 2011. L'arrêté du centre de gestion inscrivant les lauréats sur la liste d'aptitude à ce grade (promotion interne) a été pris le 31 octobre 2011, après commission administrative paritaire (CAP) du 24 octobre 2011. Le centre de gestion a informé la commune de l'illégalité de cette promotion.

2^{ème} cas : une adjointe administrative de 2^{ème} classe a été nommée au grade de rédacteur le en 2012, sans être inscrite sur la liste d'aptitude établie par le centre de gestion. L'arrêté du centre de gestion inscrivant les lauréats sur la liste d'aptitude à ce grade (promotion interne) a été pris le 28 janvier 2011, après CAP⁵⁰ du 25 janvier 2011. Le centre de gestion a informé la commune de l'illégalité de cette promotion.

3^{ème} cas : un technicien principal de 2^{ème} classe a bénéficié d'un avancement au choix au grade de technicien principal de 1^{ère} classe en 2012. Il avait accédé au grade de contrôleur des travaux en 2008. L'article 25 du décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale prévoit que l'inscription à l'avancement de grade dans cette catégorie, par la voie du choix, ne peut être établie que pour les fonctionnaires justifiant d'au moins cinq années de services effectifs dans le cadre d'emploi de la catégorie B. Cet agent ne remplissait les conditions qu'à compter du 1^{er} mars 2013. Le centre de gestion a informé la commune de l'illégalité de cette promotion.

4^{ème} cas : un agent a été nommé en 2013 dans le cadre d'emploi des chefs de service de police municipale et dans le grade de chef de service de police municipale stagiaire sans être inscrit sur la liste d'aptitude (CAP du 29 janvier 2013). Un des visas de l'arrêté a été rédigé comme suit : « vu l'inscription de (...) sur la liste d'aptitude au grade de chef de service de police municipale par voie de promotion interne suite à la réussite de l'examen professionnel 2012, major de promotion, (...) ». Le centre de gestion a informé la commune de l'illégalité de cette promotion. L'agent a été titularisé en 2014 dans le grade de chef de service de police municipale.

5^{ème} cas : un agent de maîtrise a été nommé en 2013 en qualité de technicien territorial stagiaire sans être inscrit sur la liste d'aptitude ni au titre de l'année 2014 (CAP du

⁴⁹ Conseil d'État Assemblée 26 octobre 2001, M. Ternon.

⁵⁰ Commission administrative paritaire.

28 janvier 2014) ni au titre de l'année 2013 (CAP du 29 janvier 2013). L'agent a été titularisé dans le grade de technicien en 2014. Le centre de gestion a informé la commune de l'illégalité de cette promotion.

6^{ème} cas : une adjointe administrative de 2^{ème} classe a été nommée par arrêté adjoint administratif de 1^{ère} classe en 2015, sans remplir les conditions d'accès à ce grade⁵¹. L'arrêté ne vise aucun avis de la CAP. Le centre de gestion a informé la commune que l'agent n'aurait rempli les conditions de durée de service qu'à compter du 1^{er} avril 2017.

7^{ème} cas : un adjoint technique de 2^{ème} classe a bénéficié de deux nominations irrégulières successives. Il a d'abord été nommé en 2012, sans remplir les conditions d'accès à la promotion interne. Le centre de gestion a informé la commune que cet agent ne remplissait pas les conditions de durée de service et n'avait pas fait l'objet d'une inscription sur la liste d'aptitude établie par le centre. L'agent a ensuite été titularisé, en 2014, dans le grade de technicien territorial alors qu'il ne remplissait pas les conditions d'accès à la promotion interne de technicien. Le centre de gestion a informé la commune que l'agent ne remplissait pas les conditions de durée de service⁵² et n'avait pas fait l'objet d'une inscription sur une liste d'aptitude établie par le centre.

4.5.1.4 Les conséquences des nominations irrégulières

La chambre rappelle au maire de Saint-Avoid, autorité territoriale compétente, que les lois et règlements en vigueur s'appliquent à toutes les autorités et que la succession de nominations effectuées dans des conditions irrégulières entraîne un grave préjudice pour les agents de la commune ayant été retenus, aux grades concernés, sur les listes d'aptitude établies par le centre de gestion. Cette situation entraîne également un affaiblissement de la légitimité du pouvoir de nomination au sein de la commune et contribue à la dégradation des conditions de travail des agents, lorsque la hiérarchie, indépendamment de ses compétences personnelles, a été nommée sur son grade sans en remplir les conditions.

La validité juridique des nominations illégales auxquelles le maire a procédé est en principe définitive. La décision Ternon du Conseil d'État a fixé les règles du retrait des décisions explicites, individuelles et créatrices de droits, en l'absence de règles spéciales d'origine légale ou réglementaire. Une fois définitive, une décision d'avancement irrégulière constitue une décision irrévocable qui engage la collectivité pour toute la durée de la carrière de l'agent⁵³.

4.5.1.5 Les contentieux aboutis

La condamnation du maire pour discrimination syndicale et ses conséquences financières

Par jugement du 17 mars 2014, le Tribunal de grande instance (TGI) de Sarreguemines a déclaré coupable le maire des faits de discrimination syndicale à l'encontre de trois agents et l'a relaxé des faits d'harcèlement moral. Le TGI a condamné le prévenu au paiement d'une amende de 2 500 €⁵⁴ et à l'indemnisation des trois agents constitués parties

⁵¹ L'article 10 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 prévoit que les adjoints administratifs territoriaux de 2^e classe ayant atteint le 7^e échelon et comptant au moins dix ans de services effectifs dans leur grade peuvent être nommés au grade d'adjoint administratif territorial de 1^{ère} classe, après inscription sur un tableau d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire.

⁵² Article 7 du décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010.

⁵³ CE, 24 juillet 2009, n° 303870, Michel A. ; CE, 28 février 1997, n° 132782, Ministre de la Défense.

⁵⁴ L'amende peut être réduite de 20 % si elle est acquittée dans le délai d'un mois.

civiles pour des montants de 5 000 €, 2 000 € et 2 000 €⁵⁵. Par arrêt du 28 octobre 2015, la cour d'appel de Metz a confirmé le jugement de première instance dans toutes ses dispositions pénales et civiles.

Par mandat du 24 novembre 2015, assorti du relevé de condamnation pénale édité par la Cour d'appel, la commune a ordonné au comptable le paiement de l'amende pénale du maire, pour un montant de 2 169 €⁵⁶. Considérant qu'elle avait accordé sa protection fonctionnelle, la commune a ordonné par mandats du 3 décembre 2015 le paiement des dommages-intérêts dus aux parties civiles.

Lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions et que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas constitutifs d'une faute personnelle détachable du service, il incombe à sa collectivité de le couvrir des condamnations civiles, notamment des dommages-intérêts, qui ont pu être prononcées contre lui par la juridiction judiciaire⁵⁷. Cette protection est également accordée aux élus de la commune à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions⁵⁸. En revanche, précise la doctrine ministérielle, « tel n'est pas le cas des amendes pénales, qui constituent une peine et qui, en vertu du principe de personnalité des peines, doivent être personnellement exécutée par la personne condamnée »⁵⁹.

La trésorerie a payé les différents mandats, y compris celui portant l'amende pénale. Puis la trésorière a alerté le maire par une note du 11 décembre 2015 et lui a demandé de « reconsidérer » la prise en charge par la commune de cette condamnation.

La commune n'a initialement pas donné suite à la note de la trésorière municipale. Durant l'instruction, la commune a été amenée à reconsidérer sa position. Par un titre du 7 septembre 2016, la commune a constitué le maire débiteur pour 2 169 €. Dans une note en date du 5 septembre 2016, jointe au titre, le maire adjoint aux finances a considéré que cette amende doit être considérée comme détachable des fonctions. Le maire a réglé l'amende à la trésorerie le 8 novembre 2016.

La responsabilité pénale est personnelle : au nom du principe de personnalité des peines, il n'était pas régulier que la commune règle sur les deniers publics l'amende pénale de son élu. La chambre souligne qu'il a fallu l'intervention du contrôle pour que la commune revienne sur sa position initiale, alors que la comptable publique l'avait demandé.

L'annulation des affectations litigieuses

Suite aux instances devant le juge administratif introduites par deux agents, ces derniers ont été réintégrés dans leurs fonctions. Dans un premier cas, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé par un jugement du 11 décembre 2014 l'affectation d'un agent au service des archives municipales et a enjoint le maire de le réintégrer dans ses fonctions antérieures. Ce jugement a été confirmé par la Cour administrative d'appel de Nancy. Dans un deuxième cas, le tribunal administratif a annulé l'affectation de l'agent au service des espaces verts par un jugement du 11 décembre 2014. Le tribunal a également enjoint le maire de la commune de réintégrer l'agent dans ses fonctions antérieures. L'ordonnateur indique que ces agents ont été réintégrés.

⁵⁵ Ainsi qu'au versement d'un euro symbolique au syndicat CGT des fonctionnaires territoriaux de Saint-Avold, qui s'était également constitué partie civile.

⁵⁶ Soit le montant de l'amende, 2 500 €, minorée de 20 % (en cas de paiement dans les 30 jours du prononcé du jugement, le 28 octobre 2015, ce qui est le cas ici), plus le droit fixe de procédure de 169 €.

⁵⁷ Article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁵⁸ Article L. 2123-34 (2^{ème} alinéa) du CGCT.

⁵⁹ Réponse à la question écrite n°16612 (Assemblée nationale), JO du 26/03/2013 p.3372.

4.5.1.6 Les contentieux en cours impliquant le personnel

Cinq contentieux impliquant, directement ou indirectement, le personnel, étaient encore en cours à la fin de la période sous revue.

4.5.2 Le chantier de prévention des risques psychosociaux (RPS)

Dans ce contexte de vives tensions entre l'autorité territoriale et certains agents, la commune a souhaité lancer un chantier de prévention des risques psychosociaux s'appuyant sur le rapport d'un expert indépendant. Un cabinet de consultants, disposant d'une antenne dans le Grand Est, a été retenu pour cette mission.

Un projet de rapport détaillé daté du 20 avril 2016 et une synthèse ont été transmis à la chambre, mais la mission n'était pas encore considérée comme terminée. Aucune présentation des conclusions intermédiaires n'avait été faite devant le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

La chambre rappelle qu'en vertu l'article L. 4121-1 du code du travail⁶⁰, l'autorité territoriale doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des agents.

Par ailleurs, en vertu du rôle attribué par la réglementation au CHSCT⁶¹, celui-ci doit contribuer à la prévention et à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents, procéder à l'analyse des risques professionnels auxquels ils peuvent être exposés et contribuer à la promotion de la prévention des risques professionnels, notamment en proposant des actions de prévention du harcèlement moral, du harcèlement sexuel et des agissements sexistes.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'associer étroitement le CHSCT aux conclusions de la mission RPS.

5. LA GESTION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX

5.1 Les charges de centralité pesant sur la commune de Saint-Avoid

L'amenuisement des ressources dont dispose la commune depuis 2012, en lien avec le transfert de la fiscalité professionnelle unique à la CCPN, amène la commune à repenser la façon dont elle assume certaines charges de centralité.

Saint-Avoid est un pôle commerçant pour l'unité urbaine (35 621 habitants en 2012) et l'aire urbaine (37 341 habitants en 2012) dont elle est le centre. Elle dispose d'équipements culturels (piscine, centre culturel⁶², conservatoire de musique) qui renforcent encore son attractivité. Ce faisant elle assume le coût de services publics qui profitent aux habitants d'autres communes. Si le choix de maintenir des équipements, notamment culturels, qui bénéficient aux non-résidents est un choix politique en opportunité de l'assemblée délibérante, la chambre relève qu'au regard de sa situation financière, le financement de ces services sera de plus en plus difficile pour la commune. La chambre invite donc le conseil municipal à s'interroger sur le partage des coûts ou le transfert à l'intercommunalité de certains équipements culturels.

⁶⁰ Rendu applicable aux collectivités par l'article 108-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁶¹ Art. L. 4612-1 et suivants du code du travail. Cf. également le décret n° 85-603 du 10 juin 1985, notamment son article 39.

⁶² La gestion de la salle de spectacle du centre culturel, précédemment déléguée, a été reprise en régie par une délibération du 16 juillet 2015.

L'ordonnateur indique que la tarification différenciée arrêtée dans plusieurs services a pour objectif de faire participer les usagers habitants d'autres communes plus étroitement que les habitants de Saint-Avold au financement de ces services.

5.1.1 L'exemple du conservatoire de musique de Saint-Avold

Saint-Avold dispose d'une école de musique municipale dynamique, fréquentée par 374 élèves et qui emploie 18 professeurs.

Si cet établissement participe à l'attractivité de la commune, celle-ci finance des activités qui sont majoritairement fréquentées par des élèves venant d'autres communes. Le conservatoire est une illustration des charges de centralité qui pèsent sur les finances de la commune de Saint-Avold.

Tableau 27 : Fréquentation de l'école de musique

Origine géographique des élèves	2016	en %
Commune	175	47 %
CCPN	101	27 %
Centre Mosellan	18	5 %
Autres	80	21 %

Source : commune

Ainsi, en 2016, 53 % des élèves venaient d'autres communes que Saint-Avold, parfois situées en dehors de l'intercommunalité.

Or, le coût financier de cet équipement est important car les recettes d'inscription sont très loin de couvrir les coûts de fonctionnement. La comptabilité par fonction permet de retracer le coût net en fonctionnement de cet équipement pour les dernières années.

Tableau 28 : Coût analytique de l'école de musique

	2014	2015
Recettes de fonctionnement	147 488	125 050
Dépenses de fonctionnement	879 103	810 847
Solde de fonctionnement	- 731 615	- 685 797

Source : commune

Ce coût net représentait environ 700 000 € par an en 2015 (environ 2,5 % des recettes réelles de fonctionnement) et les besoins en investissement, qui ne sont pas récurrents, ne sont pas pris en compte dans ce calcul.

Sans remettre en cause l'intérêt du conservatoire, ni le principe ni le niveau du coût net de fonctionnement pris en charge par la commune, la chambre souligne l'intérêt financier d'une gestion intercommunale pour ce type de service.

5.1.2 La compensation des charges entre la commune et la CCPN relative au transfert du stade nautique

Le complexe nautique de Saint-Avold, construit en 1968, a été transféré à la CCPN le 1^{er} janvier 2012. La fréquentation de cet établissement est actuellement d'environ 100 000 entrées par an.

À compter du transfert, la commune a vu son attribution de compensation réduite d'une somme de 1 238 412 €, au titre des charges transférées, somme établie au vu des coûts de fonctionnement annuels moyens constatés sur la période précédente.

En pratique, la commune de Saint-Avoid a donc continué à prendre en charge le coût de fonctionnement de la piscine communautaire.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), présidée par le maire de Saint-Avoid, s'est réunie à nouveau le 30 novembre 2016 pour délibérer, à la demande de la commune, sur le montant de la compensation. Elle a adopté le principe d'une revalorisation de l'attribution de compensation au bénéfice de Saint-Avoid.

Le conseil municipal a approuvé cette révision de l'attribution de compensation par délibération du 15 décembre 2016. L'attribution de Saint-Avoid sera augmentée de 412 804 € par an pendant la période 2017-2019, de façon cumulative. Ceci signifie qu'au terme de la période considérée, l'attribution dont bénéficie la commune sera augmentée définitivement du montant des charges liées au stade nautique (1 238 412 €). En pratique, le fonctionnement du stade nautique ne pèsera plus sur les finances de la commune.

5.2 Un contrat de délégation de service public : le crématorium

5.2.1 Le contrat et les avenants

Le conseil municipal de Saint-Avoid s'est prononcé pour le principe de la construction d'un crématorium par délibération du 30 mars 1994, sur ses fonds propres, et de la délégation de sa gestion à un fermier. La commune a établi par délibération du 8 février 1996 une commission de délégation de service public conformément à la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dite « loi Sapin », qui a sélectionné un fermier lors de sa réunion du 1^{er} avril 1996.

Par délibération du 10 octobre 1996, le conseil municipal a entériné le choix du délégataire, la durée du contrat d'affermage concessif pour 15 ans et décidé de la construction des locaux du crématorium, hors les équipements spécifiques (four et pulvérisateur) laissés à la charge du délégataire. La délibération fixait également le tarif de crémation d'un cercueil « adulte » à 1 650 FF HT. La convention de délégation de service public entre la commune et la société, renommée CSE, a été signée le 3 mars 1997. Par délibération du 9 décembre 1999, le conseil municipal a fixé la taxe de crémation⁶³ due à la commune par les usagers à 750 FF, devenus 114 € lors du passage à l'euro.

Les travaux ont été réalisés par la commune et l'établissement a été livré au délégataire le 8 février 2000. Quatre avenants au contrat d'affermage ont été signés par la suite. L'avenant n° 4 du 23 avril 2013, adopté par le conseil municipal le 14 novembre 2012, allonge la durée de la délégation de huit ans, en contrepartie de la prise en charge par le délégataire des travaux de mise aux normes de l'équipement, qui doit se conformer aux dispositions de l'arrêté du 28 janvier 2010 avant 2018.

La commission de délégation de service public (DSP) n'a pas été consultée préalablement à la délibération sur le sujet. Or, l'application combinée des articles L. 1411-1 à L. 1411-6 du CGCT rendait nécessaire un examen préalable de l'avenant par cette commission. S'agissant d'une modification d'un des éléments essentiels de la délégation, le parallélisme des formes rendait nécessaire la réunion de la commission de DSP préalablement à la délibération sur l'avenant. Par ailleurs, l'article L. 1411-6 du même code prévoit

⁶³ L'article L. 2223-22 du CGCT dispose : « les convois, les inhumations et les crémations peuvent donner lieu à la perception de taxes dont les tarifs sont votés par le conseil municipal. Dans ces tarifs, aucune surtaxe ne peut être exigée pour les présentations et stations dans un lieu de culte. »

explicitement que « tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission visée à l'article L. 1411-5 ». En l'espèce, même si la commune ne subventionne pas le délégataire, la prolongation pour huit ans de la durée initiale de quinze ans entraîne, appréciée sur toute la période de la délégation, une hausse substantielle du chiffre d'affaires généré par celle-ci, ainsi que de la taxe de crémation facturée aux usagers de ce service public, supérieure au seuil de 5 %.

La commune aurait donc dû réunir la commission de DSP préalablement à la délibération relative à l'allongement de la durée de délégation.

Les travaux prévus à l'avenant n° 4 ont été estimés à 531 000 € HT, dont au titre de la mise aux normes : « matériel de filtration » pour 350 000 €, « travaux et honoraires liés à l'adaptation du bâtiment existant » pour 16 000 € ; « adaptation de l'électronique du four existant », pour 50 000 €, auxquels ont été ajoutés 15 000 € pour la création d'un site internet dédié au crématorium de Saint-Avoid.

L'avenant a prolongé la durée du contrat de huit ans.

5.2.2 L'évolution des tarifs

Les tarifs du crématorium ont connu une évolution modérée pendant la période de délégation. Le tarif d'un cercueil « adulte » était fixé par l'annexe du contrat (datée d'août 1996) à 1 650 FF (soit 251,50 €). Le tarif constaté en août 2016 pour la même prestation est de 370,04 € : le taux de croissance annuel moyen de ce prix est donc de 1,9 %.

Cette évolution moyenne masque cependant une forte hausse en fin de période. Selon le rapport du fermier, déposé pour l'année 2014, la hausse de tarif pratiquée au 1^{er} janvier 2014 était de 11 % par rapport à 2013. Précédemment, le conseil municipal a décidé dans sa délibération du 20 février 2013 de réduire la taxe de crémation qu'il percevait, au motif qu'il s'agit d'un des « tarifs les plus élevés du département ». Le conseil a décidé de diviser par deux le niveau de la taxe, pour la fixer à 57 € à compter du 1^{er} mars.

Par ailleurs, la décision de la commune de réduction de la taxe perçue a été justifiée dans la délibération par une comparaison avec les tarifs de crématoriums voisins, et non comme le soutient l'ordonnateur par la fin de l'emprunt contracté pour financer la construction. Dans le cadre d'un affermage, les dépenses de construction initiale incombent au délégant qui perçoit une taxe sur l'usager destinée à amortir l'effort financier initialement consenti. Une modulation de cette taxe en fonction du risque commercial n'est pas compatible avec le principe, rappelé à l'article 1^{er} de la convention, que l'exploitation est faite par le fermier « à ses risques et périls ».

6. LES DEPENSES DE CABINETS D'AVOCATS

6.1 Le recours au cabinet dirigé par la conjointe d'un responsable administratif de la commune

Les honoraires d'avocats payés par la commune sont relativement importants. Les montants payés en 2015 au cabinet dirigé par la conjointe d'un responsable administratif de la commune représentaient 26 % des frais d'avocats de la commune.

Ce cabinet d'avocats fait partie des cabinets juridiques que la commune mandate régulièrement. Par montant de frais, il était en 2015 le deuxième cabinet d'avocats de la commune. Cette année-là le cabinet s'est vu confier exclusivement des dossiers de procédures juridictionnelles. Cette situation appelle les observations suivantes.

La commune a recours au cabinet depuis longtemps : elle a transmis des factures antérieures à la période sous revue, datant de 2008 à 2010, qui montrent que cette collaboration était déjà effective. Or, le DGS a été recruté par la commune en juillet 2011 et nommé sur son poste fonctionnel en novembre 2012. De temps en temps, la commune a eu recours, parfois pour de petits montants, à des cabinets qui ne font pas partie de ses trois principaux prestataires.

Néanmoins, la commune aurait dû s'interroger, après le recrutement de ce responsable, sur la conservation d'un intérêt illégal, pour les opérations confiées à ce cabinet. En effet, la prise illégale d'intérêts⁶⁴ est une infraction à caractère objectif, dont la réalisation ne nécessite aucune intention frauduleuse.

Pour être constitué le délit de prise illégale d'intérêts requiert trois éléments : une personne dépositaire de l'autorité publique qui assure la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement de cette opération au moment de l'acte ; le paiement de l'entreprise ou de l'opération ; la conservation d'un intérêt quelconque dans cette entreprise ou dans cette opération. Au moins deux de ces éléments apparaissent constitués pour ce qui concerne l'agent concerné.

La commune aurait dû mettre en œuvre des actions de prévention des conflits d'intérêt.

Entrent dans le champ de déclarations prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique un certain nombre de responsables publics, dont les maires des communes de plus de 20 000 habitants. Le surclassement délibéré par la commune afin d'établir la population totale au sens du troisième alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée n'implique pas que l'ordonnateur soit considéré comme maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, au sens de la loi du 11 octobre 2013. Ni le maire ni le DGS n'entraient donc dans le champ des déclarations d'intérêt prévues par ladite loi. Toutefois, la loi instaure des principes généraux à son article 1^{er}, qui dispose que : « les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». La loi définit le conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Cette définition très large aurait dû conduire la commune à chercher à prévenir la situation de conflit d'intérêt potentiel à partir de novembre 2012. Les actions internes permettant de prévenir un tel conflit auraient pu être variées :

- reprise par le conseil municipal de sa délégation en cas de signature d'un contrat de prestation avec ce cabinet;
- dispositif interne instaurant une compartimentation des rôles, réservant au maire ou à un adjoint la relation commerciale ;
- clarification des règles internes applicables à la procédure de choix des prestataires de services juridiques (cf. paragraphe suivant).

Selon l'ordonnateur, la part de ce cabinet dans les frais d'avocat a diminué progressivement pour atteindre 2,7 % des frais d'avocats en 2017.

6.2 L'application des règles et principes en matière de commande publique aux prestations juridiques

Durant la période sous revue, les cabinets prestataires juridiques étaient choisis librement et sans formalisme par la commune. Cette situation n'est pas respectueuse des

⁶⁴ Art. 432-12 du code pénal.

principes fondamentaux de la commande publique. Elle est d'autant plus pénalisante dans le contexte de potentiel conflit d'intérêt exposé précédemment.

Les prestations de services juridiques entrent dans le champ d'un régime adapté, en particulier lorsqu'il s'agit de la défense de la collectivité en cours de litige (non transmission du contrat au contrôle de légalité⁶⁵ et, à compter de 2016, régime de publicité et mise en concurrence défini librement⁶⁶).

Sous l'empire de l'ancien code des marchés publics, les marchés de prestations juridiques étaient soumis aux règles de la commande publique et pouvaient être passés en procédure adaptée, quel que soit leur montant. En dessous du seuil des procédures adaptées, le pouvoir adjudicateur pouvait passer le contrat sans publicité, ni mise en concurrence préalable. Ce seuil était fixé à 25 000 € compter du 1^{er} octobre 2015 et était fixé précédemment à 15 000 €⁶⁷. Les montants des différentes prestations juridiques payées en 2015 montrent que peu de prestations individualisées étaient susceptibles de dépasser le seuil de 15 000 € puis 25 000 €. Sous ces seuils, il appartenait à la commune de respecter les principes de la commande publique.

Au regard des dépenses constatées en 2015, il semble que la commune a veillé à conserver une certaine diversité des cabinets prestataires. Toutefois, la chambre rappelle qu'en dehors des services juridiques de représentation légale⁶⁸, les prestations de services juridiques doivent suivre, sauf exception, les procédures prévues par le droit commun. En particulier se pose la question de l'allotissement⁶⁹ : les marchés de prestations juridiques devaient être allotis dès lors que des prestations distinctes pouvaient être identifiées, ce qui n'a pas été réalisé. Ainsi entendus, les besoins pour les différentes prestations⁷⁰ définies auraient pu dépasser le seuil de la procédure adaptée.

La commune a défini ses règles internes applicables à la commande publique, actualisées le 1^{er} juillet 2016 au regard des nouveaux textes. Il n'y est pas fait mention des modalités de publicité et de mise en concurrence définies spécifiquement pour les services juridiques de représentation légale mentionnés à l'article 29 du décret du 25 mars 2016 précité. Au regard de l'importance de ce poste dans ses dépenses, il serait utile à la commune de prévoir dans ses règles internes un régime spécifique aux services de représentation légale, dans le cadre de l'article 29 du décret précité.

⁶⁵ Article 30 de l'ancien code des marchés publics, applicable jusqu'au 31 mars 2016.

⁶⁶ Le nouveau décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics contient un article 29 consacré spécialement aux marchés publics de services juridiques de représentation en justice. Cet article dispose qu'en tel hypothèse « l'acheteur définit librement les modalités de publicité et de mise en concurrence en fonction du montant et des caractéristiques du marché public ».

⁶⁷ Décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics.

⁶⁸ Prestations dans le champ de l'article 29 du décret du 25 mars 2016.

⁶⁹ Article 10 de l'ancien code des marchés publics.

⁷⁰ Par exemple : « droit pénal », « droit de la fonction publique », « prud'hommes », etc.

RAPPELS DU DROIT

- n° 1 : Tenir un inventaire de l'actif conformément à l'instruction M14 (titre 4, chapitre 3, 1.1), et qui doit concorder avec l'état tenu par le comptable public.
- n° 2 : Rattacher les charges conformément à l'instruction M14 (titre 4, chapitre 3, 1.1.3.2).
- n° 3 : Prévoir les crédits suffisants pour régler la dette envers la régie municipale ENERGIS, en application de l'article L. 1612-4 du CGCT.
- n° 4 : Mettre fin au versement de la NBI aux agents dont les fonctions n'y ouvrent pas droit, conformément au décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.
- n° 5 : Instaurer une durée du travail sur une base annuelle de 1 607 heures, conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.
- n° 6 : Faire respecter les plafonds horaires de temps de travail, appréciés par jour, semaine ou cycle long, conformément à l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 précité.
- n° 7 : Veiller à ce qu'un collaborateur de cabinet n'exerce pas de fonctions administratives, surtout de direction, même ponctuellement.
- n° 8 : Procéder aux consultations de la commission administrative paritaire lorsque c'est nécessaire, conformément aux articles combinés 30 et 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- n° 9 : Ne pas accorder de promotion de grade à des agents qui ne sont pas inscrits sur une liste d'aptitude, conformément aux textes applicables pour les différents grades de la fonction publique territoriale, et en particulier l'article 4 du décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale.

RECOMMANDATIONS

- n° 10 : Afin d'assurer un meilleur suivi et une meilleure exécution des délibérations en matière financière, rassembler les règles internes de la commune dans un document unique, le règlement financier.
- n° 11 : Fournir au cours du débat d'orientation budgétaire des informations supplémentaires, facultatives au regard de la loi et du règlement, en matière de ressources humaines.
- n° 12 : Modérer les prélèvements sur la trésorerie de la régie communale ENERGIS.
- n° 13 : Associer étroitement le CHSCT aux conclusions de la mission RPS.

ANNEXE 1 : Données relatives à la qualité des comptes

Tableau 1 : Politique d'amortissement

Durées d'amortissement	Années
Immobilisations incorporelles - logiciels	2
Immobilisations corporelles	
- voitures	5
- camions et véhicules industriels	8
- mobilier	15
- matériel de bureau électrique ou électronique	5
- matériel informatique	3
- matériels classiques	10
- coffre-fort	30
- installations et appareils de chauffage	15
- appareils de levage ascenseurs	20
- appareils de laboratoire	5
- équipements de garages et ateliers	15
- équipements des cuisines	10
- équipements sportifs	10
- installations de voirie	20
- plantations	20
- autres agencements et aménagements de terrains	15
- bâtiments légers, abris	10
- agencements et aménagements de bâtiment, électriques, etc.	15

Source : délibération du 6 février 1997 et comptes administratifs

ANNEXE 2 : Données relatives aux heures supplémentaires

Agents de la commune (matricule) qui excèdent en moyenne sur l'ensemble de l'année l'horaire maximal de travail (44 h /semaine, soit 9 heures supplémentaires par semaine, représentant une limite de 468 heures supplémentaires annuelles) :

Agents 2014	HS>468
937	575,3
3 012	523,0
1 344	500,0
2 683	476,5
Agents 2013	HS>468
937	825,1
1 046	609,4
Agents 2012	HS>468
937	577,5

Source : comptes de gestion (fiches de paie)

ANNEXE 3 : Temps de travail

Tableau 1 : Estimation du coût théorique du temps de travail insuffisant en 2016

Nombre d'agents en ETP (31/12/05), sur emplois permanents	301,7
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35
Temps de travail annuel (délibération), en heures	1 540
Durée légale du travail, en heures	1 607
Heures perdues du fait de la délibération	67
Total d'heures perdues par agent à temps plein	98,5
Nombre d'heures perdues pour la collectivité (ETP x heures perdues)	20 214
Soit en nombre d'ETP perdus	12,6
Rémunérations annuelles brutes des emplois permanents (€, 2015)	8 881 557
Rémunération annuelle moyenne par ETP (€)	29 438
Estimation du coût théorique de l'insuffisance d'heures travaillées (€) (ETP perdus x rémunération moyenne)	370 295

Source : données en gras de la collectivité, autres données (ou calculs) CRC

Tableau 2 : Coût théorique des journées du maire

Journées du maire 2016, en heures	31,5
Nombre d'heures perdues pour la collectivité (ETP x heures du maire)	9 504
Rémunération principale des titulaires, moyenne annuelle par ETP en €	21 033
Coût moyen d'une heure supplémentaire (majorée à 25 %) pour les titulaires en €	14,4

Source : note du 10 décembre 2015, calculs CRC