



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

La Présidente

A Clermont-Ferrand, le 27 mai 2009

FL/MC

à

N ° 0447

Monsieur Pierre-André PERISSOL
Maire de MOULINS
12 Place de l'Hôtel de ville
B.P. 1629
03016 MOULINS CEDEX

Monsieur le Maire,

Le rapport d'observations arrêté par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la ville de MOULINS a été porté à votre connaissance le 23 avril 2009.

Votre réponse écrite est parvenue au greffe de la juridiction le 25 mai 2009. Elle est jointe au rapport d'observations ci-joint.

Conformément aux dispositions de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer l'ensemble de ces documents à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Ils doivent être joints à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

Je vous invite en conséquence :

- **à me faire connaître la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il sera procédé à cette communication au moyen de l'imprimé joint, à me retourner dans les meilleurs délais ;**
- **à me transmettre l'extrait du registre des délibérations de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à cette communication aussitôt après celle-ci ;**

J'ajoute qu'en application des dispositions de l'article R.241-23 du code des juridictions financières, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-Payeur général de l'ALLIER.

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

Françoise LEPRETRE



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE MOULINS

DEPARTEMENT DE L'ALLIER

I – LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Moulins à partir de l'année 2001.

M. Pierre-André PERISSOL, ordonnateur en fonction sur toute la période examinée, a été informé de l'engagement de cette procédure par lettre du 7 juin 2007 de la présidente de la juridiction.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières l'entretien préalable s'est tenu avec M. PERISSOL le 18 février 2008.

Dans sa séance du 19 mars 2008, la juridiction a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à M. PERISSOL par courrier de la présidente de la juridiction du 17 juin 2008. Des extraits les concernant ont été notifiés à divers tiers mis en cause.

La chambre a arrêté, dans sa séance des 3 et 6 avril 2009, les observations définitives objet du présent rapport, après avoir pris en compte les réponses de M. PERISSOL, et de divers tiers concernés, parvenues respectivement les 13 août 2008, 3 juillet 2008, 15 juillet 2008, 21 juillet 2008, 1^{er} août 2008 et 18 août 2008.

M. PERISSOL, a été entendu par la chambre, à sa demande, le 20 octobre 2008.

II – LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

1 – LA PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

Préfecture de l'Allier, ancienne capitale du Bourbonnais, mais seulement troisième agglomération du département derrière les deux sous-préfectures de Montluçon et Vichy, la commune de Moulins se situe en limite nord du massif central, à 100 kilomètres au nord de Clermont-Ferrand. Cette situation la place à un carrefour de plusieurs grandes voies de circulation nationale : l'axe Paris Méditerranée, l'axe Paris Lyon, par Roanne et l'axe Suisse-Atlantique. Traversée par la rivière Allier, la commune s'étend sur une superficie de seulement 815 hectares. Du fait des contraintes physiques la bordant à l'ouest (rivière) comme à l'est (ligne SNCF) la commune ne dispose pratiquement pas de réserves foncières, la plupart se situant en zone inondable.

Sa population est en baisse constante, puisqu'elle comptait 25 159 habitants en 1982, 22 799 en 1990, 21 892 en 1999 et 20 599 au dernier recensement de 2006. Dans le même temps, les communes périphériques, qui constituent la communauté d'agglomération, voyaient leur population augmenter.

La communauté d'agglomération de Moulins a été créée le 1^{er} janvier 2001 avec initialement 23 communes. Aujourd'hui, elle en regroupe 26 et compte 59 000 habitants. Les trois communes les plus importantes sont celles qui composent l'agglomération de Moulins, à savoir Moulins, Yzeure et Avermes. Elle intervient dans les domaines de compétences suivants : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, le logement, la promotion et le développement rural et touristique, la politique de la ville, l'environnement, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des grands équipements culturels et sportifs et, enfin, les transports collectifs.

Une des premières réalisations de la communauté d'agglomération en matière de grands équipements a été le centre nautique, ouvert depuis février 2007.

2 – LA GESTION FINANCIERE

2-1 Le budget principal

Analysée au travers des comptes du budget principal, la situation financière de la commune paraît saine et équilibrée.

Sur la période contrôlée (2001-2006), les produits de fonctionnement (25,5 M€ en 2006) sont restés pratiquement constants. Le produit des contributions directes a progressé de 11 % sous l'effet de l'augmentation des seules bases d'imposition, les taux des trois taxes locales étant inchangés sur la période.

Bien qu'elle dispose d'une marge de manœuvre, les taux étant inférieurs à ceux observés dans des collectivités de la même strate de population, la municipalité n'a pas utilisé le levier fiscal. Dès lors, le montant du produit des impositions est bien inférieur à celui des communes comparables, tant au plan régional, qu'au plan national. Il est à signaler cependant que le revenu moyen par habitant est inférieur, à Moulins, à la moyenne nationale et que le potentiel fiscal par habitant y était, jusqu'en 2006, également inférieur de 16 % à celui des communes de la même strate démographique. Selon l'ordonnateur, en 2008, le potentiel financier⁽¹⁾ était, pour sa part, inférieur de 20 % à cette moyenne.

En 2008 cette politique fiscale a pu être développée grâce en partie à la progression (+ 12 % sur la période) et l'importance de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est supérieure de plus de 20 % à celle relevée en moyenne dans les communes de taille comparable, situation qui peut être expliquée par le pourcentage de logements sociaux dans la commune (30 %) et la relative faiblesse du potentiel fiscal par habitant.

Parallèlement, les charges de fonctionnement (18,7 M€ en 2006) ont été maîtrisées. Les charges de personnel qui en représentaient 50 % en 2006, ont même connu un recul de 10,9 % entre 2001 et 2006, baisse qui, selon le maire de Moulins, n'aurait été que de 4,5 % sans l'effet des transferts vers la communauté d'agglomération.

De ce fait, la capacité d'autofinancement disponible, qui était relativement faible en 2001, a progressé de façon continue sur la période pour atteindre 4 M€ en 2006.

La forte réduction de l'endettement est un des principaux éléments de cette évolution. L'encours de la dette est passé de 25 M€ en 2001 à moins de 21 M€ en 2006 et la capacité de désendettement, qui était de 7,48 années en 2001, a été ramenée à 3,8 années en 2006.

Les dépenses d'équipement contenues dans une enveloppe de 4 à 5 millions d'euros par an ont été financées à hauteur d'environ 20 % par l'emprunt, sauf en 2004 (0,50 %). Ces souscriptions nouvelles étant toutefois supérieures au besoin de financement, elles sont venues en partie abonder le fonds de roulement qui est ainsi passé de 3,7 M€ en 2001 à 9,4 M€ en 2005 pour redescendre à 8 M€ en 2006. L'ordonnateur explique cette baisse par une modification du régime des provisions qui a engendré un impact sur le résultat.

⁽¹⁾ Depuis 2006, le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334-7 du CGCT. Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 2334-7, subis l'année précédente (article L.2334-4 du CGCT).

A cet égard, la chambre a relevé que la commune n'avait pas toujours respecté ses obligations en matière de constitution de provisions. Pour la seule SEML France Costumes, les constitutions de provisions ont ainsi été tardives ou inexistantes. D'une part la commune n'a pas inscrit les provisions en matière de garantie d'emprunt, alors que la réglementation la rendait obligatoire, à la date à laquelle elle a été accordée. D'autre part, la déclaration de cessation des paiements prononcée en septembre 2001, aurait dû déclencher la constitution de provisions pour risques pour le remboursement des emprunts garantis ainsi que pour la couverture de la perte du capital souscrit et pour les risques d'impayés de loyer. Ces provisions n'ont été constituées qu'en 2004 pour la première, à hauteur de 124 398 €, et en 2005 pour la seconde, à hauteur de 61 000 €.

Par ailleurs, un mécanisme d'avances émanant du budget principal et imputées aux budgets annexes du théâtre et du camping, conduit également à afficher un résultat incorrect. En effet les comptes d'actifs du budget communal sont majorés par des « créances » qui n'en sont pas et le compte 16 « Emprunt » du budget annexe prend en charge des dettes non réelles. Cette pratique fausse l'information donnée, à l'assemblée délibérante et aux tiers, sur l'équilibre des budgets annexes.

La chambre a également constaté que les écritures comptables pour le transfert de la piste d'athlétisme à la communauté d'agglomération ont été passées comme s'il s'agissait d'une cession alors que l'immobilisation est mise à disposition de l'EPCI.

La chambre invite donc la commune à veiller au respect des règles budgétaires et comptables nécessaires à l'affichage d'une image fidèle des comptes de la collectivité.

2-2 Les budgets annexes

2-2-1 Le budget annexe du théâtre

Chaque année, de 2001 à 2005, les comptes font état d'un versement venant du budget principal. Cette subvention représente plus de la moitié des dépenses totales du budget annexe « théâtre ».

Subvention du budget principal au budget annexe "Théâtre"

	dépenses du BA "Théâtre"	Subvention du budget principal (1)	% de subvention par le BP
2001	591 873,04	366 515,00	61,92 %
2002	660 713,93	375 000,00	56,76 %
2003	738 220,13	403 452,00	54,65 %
2004	806 159,63	430 596,00	53,41 %
2005	754 922,85	393 811,00	52,17 %

source: comptes administratifs

(1) subvention figurant au compte 67441

Cependant, la subvention annuelle ne représente pas le seul soutien financier de la commune au budget du théâtre. Celle-ci lui consent des « avances » remboursables en 15 ans et majorées jusqu'en 2005 d'un intérêt au taux applicable à la ville par les établissements bancaires pour la contraction de ses emprunts annuels.

Avances au budget annexe Théâtre (€)

.../...

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	BP 2007	Total
"avances" du budget principal	0	96 900	110 000	6 920	15 900	28 700	49 967	308 387
"remboursements" par le BA	6 394	6 579	13 341	20 991	21 784	23 190	25 500	117 778
intérêts	5 528	5 344	9 886	13 778	13 096			47 632
Total des "remboursements" par BA	11 922	11 922	23 227	34 769	34 879	23 190	25 500	165 410

Source : Moulins service finances

Entre 2001 et 2007, le budget annexe a ainsi bénéficié de 308 387 € mais n'a procédé au remboursement que de 117 778 € auxquels se sont ajoutés 47 632 € d'intérêts soit une contribution effective de 142 977 € n'apparaissant pas en tant que telle.

S'agissant d'un budget annexe, simple démembrement comptable du budget communal, la facturation d'intérêts n'a pas de signification et n'a eu pour effet que de perturber la lisibilité des comptes.

Ce mécanisme d'avances aurait pour justification selon les renseignements portés à la connaissance de la chambre, la réalisation d'investissements. Là encore le choix de la méthode n'est pas adapté. Le conseil municipal n'a pas été conduit à se prononcer sur le versement de ces avances qui constituent pourtant un financement apporté à la gestion du théâtre et relève par conséquent, quelle que soit sa forme, de sa compétence.

La chambre recommande plus de clarté dans le soutien apporté à l'équipement culturel de la ville et prend acte de la volonté de l'ordonnateur de régulariser la situation en modifiant les pratiques et en reversant au budget principal les avances reçues par le budget annexe du théâtre.

2-2-2 Le budget annexe du camping

Le budget annexe dans lequel est suivie la gestion du camping municipal a lui aussi bénéficié du système d'avances décrit ci-dessus mais sans être assorti du versement d'intérêts.

Avances au budget annexe Camping (€)

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	BP 2007	Total
"avances" du budget principal	8 446	8 537	12 000	2 336	0	0	0	31 319
"remboursements" par le BA	0	0	533	533	533	151	151	1 901
intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des "remboursements" par BA	0	0	533	533	533	151	151	1 901

Source : Moulins service finances

Sur un total de 31 319,22 € consenti entre 2001 et 2004, les remboursements ont été peu nombreux (1 900,82 €) ce qui revient à considérer que le budget annexe du camping a bénéficié, de fait, d'un financement non autorisé par le conseil municipal de 29 418,40 €.

Or, la gestion d'un camping constitue un service public industriel et commercial qui a d'ailleurs fait l'objet d'une délégation à une société privée depuis avril 2001.

Dès lors, ce service doit être équilibré par les seules redevances du concessionnaire. Selon les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, il est en effet interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des

.../...

services industriels et commerciaux, sauf dans trois cas limitativement énumérés : lorsque les exigences du service conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et au regard du nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs et lorsque après une période de règlement des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

En l'absence de décision motivée du conseil municipal exigée par la loi, les avances versées, assimilables à des subventions, sont donc irrégulières. La chambre recommande à la collectivité de régulariser cette situation et prend acte de la volonté de l'ordonnateur d'agir en ce sens en reversant au budget principal les avances perçues et en soumettant un éventuel besoin de financement du budget annexe du camping aux conditions d'octroi explicitées à l'article L. 2224-2 du CGCT précité.

3 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3-1 Les effectifs

La chambre a examiné les effectifs de la commune sur le fondement des données fournies par celle-ci dans ses comptes administratifs.

Sur cette base, elle remarque qu'il existe un écart important entre les postes budgétaires et les postes réellement pourvus, l'écart s'étant considérablement élargi au cours de la période examinée. Alors qu'en 2001, les effectifs pourvus étaient inférieurs de 15 % aux effectifs budgétaires, l'écart atteint presque 32 % en 2007.

La chambre rappelle que les effectifs budgétaires inscrits dans les budgets et comptes administratifs correspondent aux emplois créés par le conseil municipal et qu'ils ont théoriquement vocation à être pourvus. Les emplois budgétaires non pourvus devraient ainsi correspondre aux emplois vacants, soit parce qu'une procédure de recrutement est en cours, soit, comme l'indique l'ordonnateur, parce qu'ils ont vocation à accueillir un agent déjà en poste au titre de la promotion interne. Dans ce dernier cas, si le poste anciennement occupé n'a plus vocation à être comblé, il doit être supprimé afin de permettre au conseil municipal de connaître avec précision le nombre et la nature des postes vacants pour lesquels l'ordonnateur est autorisé à recruter.

Si les effectifs budgétaires ne correspondent pas directement aux postes qui déterminent les dépenses de personnel, ils devraient logiquement s'en rapprocher. La chambre recommande donc à la commune de Moulins d'actualiser ses effectifs budgétaires en fonction des postes qui sont effectivement amenés à être comblés.

La diminution de 44 agents dans les effectifs pourvus entre 2001 et 2007 s'explique essentiellement par une diminution continue et importante de l'effectif des agents de la filière technique (- 39 agents dont 36 de catégorie C) alors que celle de la filière sociale (- 9 agents), du secteur sportif (- 4 agents) et de la police municipale (- 1 agent) est plus réduite. Parallèlement, la filière administrative (+ 3 agents), la filière animation (+ 5 agents) et la filière culturelle (+ 1 agent) ont vu leurs effectifs progresser.

Cette diminution globale résulte, en partie, de la modification du périmètre d'activités de la commune, conséquence, notamment, de l'adhésion à la communauté d'agglomération de Moulins et des transferts de compétence qui l'ont accompagnée. Ainsi, le transfert de la compétence assainissement s'est traduit par la mutation de 9 agents (2 de catégorie A, 1 de catégorie B et 6 de

catégorie C) et celui du centre nautique au transfert de 10 agents (3 de catégorie B de la filière sportive et 7 de catégorie C de la filière technique). En revanche, la reprise en gestion directe du parking du marché couvert (auparavant exploité par une société privée) a conduit la commune à intégrer dans ses effectifs 3 agents précédemment employés par cette société.

S'agissant de la répartition de cet effectif entre les diverses filières professionnelles, il ressort que les filières technique et administrative représentent près de 80 % de l'ensemble des agents employés par la commune, 51 % dépendant de la filière technique, 27 % la filière administrative. Pour leur part, la filière animation représente 10 % des effectifs, la filière sociale 6 %, la filière culturelle 4 % et la filière police 2 %. Avec un seul agent en 2007, la filière sportive n'en représente que 0,3 %.

3-2 L'organisation des services

La commune a réalisé, à la fin de l'année 2001, un diagnostic complet de son organisation et de son fonctionnement. Cet audit interne, a permis de mettre en évidence les points faibles et les points forts de la gestion des ressources humaines. Il faisait notamment ressortir les éléments suivants :

- une organisation et un organigramme des services inadaptés, ne mettant pas suffisamment en évidence les liens hiérarchiques et fonctionnels,
- une insuffisance de communication interne (des élus auprès du personnel administratif et entre les services administratifs eux-mêmes),
- une absence de gestion des ressources humaines, liée, notamment, à un manque d'encadrement et une absence de plan de formation.

Ces constats ont conduit la commune à présenter la stratégie de la collectivité et une nouvelle organisation des services municipaux devant le comité technique paritaire en fin d'année 2003 (23 novembre et 18 décembre 2003).

Sur la base de l'organisation des services en 2007, la chambre s'est efforcée d'accomplir la même démarche d'analyse afin de mesurer les résultats obtenus en matière d'encadrement et d'organisation des services au regard des objectifs affichés.

Il lui est apparu, en premier lieu, que le taux d'encadrement des agents de la commune (nombre d'agents de catégorie A rapporté au nombre total d'agents) était toujours faible et de façon constante sur l'ensemble de la période. Il a légèrement progressé, passant de 3,78 % en 2001 à 4,39 % en 2007, non par une augmentation du nombre de cadres, qui est resté constant à 13, mais en raison de la diminution du nombre total des agents de catégorie C qui sont passés de 303 à 255. Le taux d'encadrement global est à rapporter au taux moyen d'encadrement des communes comparables qui est d'environ 8 %.

En 2007, la filière administrative, comptait 11 cadres A pour 77 agents (14 %) alors que la filière technique, pourtant la plus nombreuse numériquement (152 agents soit plus de la moitié des effectifs de la commune) ne comptait qu'un seul cadre A en assurant la direction. Elle apparaissait ainsi très nettement sous encadrée et dès lors, de nombreux postes de chefs de services étaient occupés par des cadres intermédiaires (agents de catégorie B comme des techniciens supérieurs). La chambre prend note de l'information de l'ordonnateur selon laquelle 3 agents responsables des directions dépendant de la direction des services techniques relèvent désormais du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux. La filière culturelle, qui compte 11 agents, est encadrée par un attaché mais les filières sociale (19 agents), animation (30 agents) et sportive (1 agent) ne sont encadrées d'aucun agent de catégorie A.

La chambre en conclut que la commune ne semble pas avoir tiré tous les enseignements du diagnostic dressé en 2001, et qu'elle ne s'est pas donné les moyens de remédier au sous encadrement constaté.

En second lieu, la mise en place de la réforme de l'organisation des services apparaît ne pas avoir suivi la planification prévue originellement.

Le projet d'organisation des services municipaux présenté aux CTP de 2003 s'inscrivait, selon la municipalité, dans une stratégie globale et visait à améliorer l'efficacité du fonctionnement des services municipaux au profit d'un service de meilleure qualité aux usagers. Cette démarche prévoyait deux étapes :

- la mise en œuvre d'une organisation structurelle, fonctionnelle et hiérarchique des services en 2004 ;
- la mise en place d'une gestion prévisionnelle des carrières et des procédures d'évaluation en 2005.

L'organigramme provisoire des services municipaux a été présenté lors du CTP du 23 juin 2004. Contrairement à l'organisation prévalant auparavant, la nouvelle organisation des services municipaux est articulée autour de deux directions :

- une direction générale des services administratifs, regroupant les services du secrétariat général, les affaires générales, le service informatique, le service des ressources humaines, le service des finances et le service de l'urbanisme ;
- une direction générale des services opérationnels, regroupant la direction de la jeunesse, des affaires sociales et scolaires et de la citoyenneté, le service des sports, la direction des affaires culturelles, et la direction des services techniques.

Cependant, comme en attestent les procès-verbaux des CTP de 2006 et 2007 et les informations transmises par la commune, la réorganisation de la direction des services opérationnels n'était toujours pas achevée en fin d'année 2007 soit trois ans et demi après. A cette date, seule une centaine de fiches avait été élaborée, alors que la commune emploie environ 300 agents titulaires.

Le service marchés publics demeurait embryonnaire et éclaté. Rattaché au secrétariat général et donc à la direction générale des services administratifs, il est passé de 2 agents titulaires en 2001 à 0,2 agent titulaire et 0,5 agent non titulaire en 2006. En même temps, l'organigramme fait ressortir l'existence d'un service achats rattaché à la direction des services techniques qui est passé d'un agent en 2001 à 2 agents en 2006. Compte tenu du nombre et de l'importance des marchés conclus et des achats effectués par la commune, l'éclatement en deux services distincts (et qui plus est rattachés à deux directions différentes) n'apparaît pas des plus pertinente. La chambre prend toutefois bonne note de l'information donnée par l'ordonnateur selon laquelle ce service est désormais rattaché à la Direction des affaires juridiques et marchés publics et composé d'agents hautement qualifiés.

La chambre constate cependant que la commune n'a pas mis en place la réforme de l'organisation de ses services avec la célérité affichée en 2003. Elle prend acte de la volonté de l'ordonnateur de poursuivre et d'accélérer la mise en œuvre de cette réorganisation.

3-3 La gestion prévisionnelle des effectifs

3-3-1 La politique de recrutement

L'audit interne réalisé en décembre 2001, faisait ressortir en cette matière :

- un niveau de qualification général des agents insuffisant, d'où des compétences de gestion jugées faibles ;
- un manque d'encadrement spécialisé ;
- une absence de gestion des ressources humaines s'étant traduite, entre autres, par une absence d'anticipation de départs d'agents d'encadrement.

Il recommandait d'adopter une politique de recrutement axée sur des profils bac + 5.

Depuis lors, ainsi que le récapitule le tableau ci-dessous, la commune a procédé à 73 recrutements externes sur la période de l'examen de gestion.

Recrutements

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
recrutements externes	8	12	13	15	5	6	14	73
mutations	2	1			1			4
mutations internes			1	2	1	2	5	11
réintégrations							3	3
Total	10	13	14	17	7	8	22	91

source: Moulins: DRH

Le processus de recrutement mis en place comporte plusieurs phases :

- définition du profil du poste à pourvoir (missions et compétences requises) ;
- déclaration de vacance du poste auprès du centre départemental de gestion ;
- publicité de la vacance d'emploi en interne (non systématique) ;
- analyse des candidatures recueillies suivie d'une sélection des candidatures intéressantes donnant lieu à des entretiens individuels ;
- préparation d'un rapport d'évaluation et de présentation des candidatures par la DRH ;
- prise de décision de recrutement par le maire.

Cependant, la chambre a été amenée à constater que la politique de recrutement suivie a conduit à recruter des personnes de la région moulinoise, ou y ayant des attaches, certes à un niveau bac + 5, mais systématiquement par contrat suivi d'une titularisation en catégorie C, s'ils donnaient satisfaction. De fait, les vacances de postes n'ont été déclarées au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale que quelques jours avant la date du recrutement, interdisant ainsi les éventuelles candidatures.

Une telle pratique n'est compatible ni avec l'esprit ni avec la lettre du statut de la fonction publique territoriale. Les recrutements ainsi opérés sont également fragiles juridiquement, le Conseil d'État ayant déjà eu l'occasion de rappeler que le respect de la formalité de publicité des vacances de postes conditionne la légalité des recrutements.

La chambre rappelle que si le recrutement local favorise l'attachement et la motivation des agents, les dispositions retenues par la commune ne doivent pas conduire à un dévoiement systématique des procédures prévues par le statut de la fonction publique. Elle a pris acte de

l'engagement de l'ordonnateur de veiller au respect d'un délai minimal de déclaration de vacance des postes au centre départemental de gestion.

Elle a constaté par ailleurs que certains arrêtés de recrutement de fonctionnaires stagiaires ne revêtaient pas la mention relative à leur caractère exécutoire. Or, si les arrêtés de recrutement des agents contractuels saisonniers n'ont pas à être transmis au contrôle de légalité comme le souligne l'ordonnateur, les autres décisions individuelles de recrutement sont soumises à cette obligation. Il appartient alors au maire de certifier, sous sa responsabilité, qu'il y a été satisfait.

3-3-2 La réforme de l'avancement

Les nouvelles dispositions introduites par l'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, qui modifie les règles d'avancement, accordent une plus grande liberté de gestion de leur personnel aux collectivités locales. L'article 49 modifié prévoit désormais que *« le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi, à l'exception du cadre d'emploi des agents de la police municipale, pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce cadre ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire. »*

Ce nouveau dispositif, appelé ratio « promus-promouvables » remplace l'ancien dispositif des quotas réglementaires. Il appartient donc désormais à chaque collectivité, en fonction de sa situation particulière, (pyramide des effectifs de chaque cadre d'emplois, évolution des services, perspectives de créations de postes, départs en retraite, situation financière, etc..) de déterminer, après consultation du comité technique paritaire, pour chacun des grades concernés et pour chacun des cadres d'emplois, un taux de promotion compris entre 0 et 100%. Ce taux déterminera ainsi le nombre maximum de fonctionnaires de chaque grade qui, remplissant les conditions pour être promus, pourront l'être effectivement. Il permettra à la commune de ne pas devoir s'aligner sur un taux national standard mais à son conseil municipal de décider des taux applicables en fonction de la situation locale.

A la commune de Moulins, des simulations d'avancement ont ainsi été réalisées par le service des ressources humaines et un groupe de travail a été constitué, composé des représentants du personnel et des services administratifs de la commune.

Effectuées à partir de taux qualifiés de réalistes (entre 30 et 65 % selon les cadres d'emplois) les simulations d'avancement pour l'année 2007 permettaient d'envisager un nombre de promotions nettement plus important que les années précédentes, notamment pour la catégorie C, la plus nombreuse.

Simulation des avancements pour 2007

Cadre d'emploi	Effectif total	Promouvables	Rappel des promus en 2006	Possibilités de promotion avec ratios réalistes (1)	Possibilités de promotion avec ratios 100 %
Adjoints techniques	117	26	8	9 à 11	26
Adjoints administratifs	57	15	3	5 à 7	15
Adjoint d'animation	25	0	0	0	0
ATSEM	19	15	1	5 à 6	15
Agents de maîtrise	17	9	1	4	9
TOTAL	235	65	13	23 à 28	65

Source : Moulins service des ressources humaines

(1) ratios envisagés de façon étagée :

60 % pour l'accès à adjoint administratif ou technique de 1ère classe

40 % pour l'accès à adjoint administratif ou technique principal de 2ème classe

30 % pour l'accès à adjoint administratif ou technique principal de 1ère classe

En dépit du travail effectué, le comité technique paritaire, lors de sa séance du 28 juin 2007, a émis un avis portant à 100 % les taux de promotion pour tous les cadres d'emplois et le conseil municipal, par sa délibération du 28 septembre 2007, a décidé de fixer, pour l'année 2007 uniquement, les taux de promus-promouvables à 100 % pour tous les cadres d'emploi, transférant ainsi son pouvoir de fixation du taux réellement appliqué à l'exécutif municipal et aux négociations en commission administrative paritaire.

La chambre décèle dans cette décision, des sources de difficultés pour l'avenir.

L'adoption d'un taux de 100% de façon indifférenciée, pour tous les grades concernés et toutes les filières, se trouve de fait totalement déconnectée de la réalité démographique des divers cadres d'emplois de la commune, du nombre d'agents promouvables ainsi que des perspectives de recrutements et de départs en retraite. Dépourvue de tout lien avec la réalité, elle risque de priver en outre la commune de tout réel mode de régulation.

Le risque est en effet grand, une fois le principe de taux fixés à leur maximum, de devoir faire face à des demandes de promotions correspondant aux conditions affichées, les délais réels pour être effectivement promus étant sans lien visible avec l'inscription. La commune estimant elle-même que « *l'évolution des dépenses de personnel, qui représentent plus de 50% du budget de fonctionnement de la collectivité est, depuis 2001, un facteur de tension budgétaire* », la chambre l'incite à veiller à ne pas perdre la maîtrise de ces processus, source d'alourdissement de la charge salariale.

Enfin, l'absence de lien avec le dispositif d'évaluation prive la commune d'un levier important de ses ressources humaines. Alors que l'alinéa 3 de l'article 39 de la loi du 26 janvier 1984, issu de la réforme de 2007, prévoit explicitement que la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience des agents doivent être pris en compte pour l'avancement, la délibération adoptée par le conseil municipal en septembre 2007 est totalement muette sur cette obligation.

La chambre recommande à la commune de définir sa politique d'avancement en adéquation avec la réglementation et les réalités locales. Celle-ci pourra saisir cette occasion pour affirmer très clairement que l'avancement est conditionné par l'évaluation objective des agents.

3-4 L'évaluation et la formation

3-4-1 L'évaluation des personnels

.../...

Le processus d'évaluation du personnel communal prévu à l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, a été engagé au cours de l'année 2005 en liaison avec les représentants du personnel. Ont ainsi été élaborés une fiche d'entretien annuel ainsi qu'un guide de l'évaluation qui précise la définition et les objectifs de l'entretien et rappelle les diverses étapes de la procédure. Les entretiens d'évaluation au titre de l'exercice 2005 ont été réalisés au cours du premier trimestre 2006, conjointement avec les entretiens de notation. En juin 2006, 270 entretiens avaient été réalisés pour 311 agents titulaires, ce qui représente un taux de réalisation de 87 %. A cette même date, 80 % des fiches de notation avaient été notifiées.

La chambre a cependant pu observer que les agents non titulaires et notamment ceux employés sur des postes permanents n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation. Or, selon les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 14 mars 1986 relatif aux conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux, les procédures de notation et d'évaluation leur sont applicables.

Elle a aussi relevé qu'il n'était pas fait de lien avec le régime indemnitaire et les procédures d'avancement. L'ordonnateur a fait savoir sur ce sujet « *que le régime indemnitaire reste un outil souple de management, la collectivité n'a pas souhaité le relier de façon automatique et catégorielle aux procédures de notation et d'évaluation, même si, bien évidemment, il est tenu compte de la notation de l'agent, pour apprécier le bien fondé d'une baisse ou d'une hausse du régime indemnitaire à titre individuel.* ».

3-4-2 Le Plan de Formation

Les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires leur garantissent un droit à la formation professionnelle, au travers des articles 21 et 22 de la loi du 13 juillet 1983 portant titre 1^{er} du statut de la fonction publique. S'agissant plus spécifiquement des fonctionnaires territoriaux, certaines dispositions de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 intéressent la formation professionnelle : l'article 36 (formation préalable requise pour certains candidats à des concours internes), l'article 45 (formation initiale d'application) et l'article 57 (droit au congé de formation professionnelle). Par ailleurs, l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 prévoit l'établissement d'un plan de formation incluant les projets d'actions de formation correspondant aux objectifs à moyen terme pour la formation des agents. Enfin, les deux récentes lois des 2 février et 19 février 2007 relatives à la modernisation de la fonction publique, ont des incidences importantes dans le domaine de la formation, notamment par la reconnaissance d'un droit individuel à la formation (DIF) équivalent à 20 heures par an.

A la ville de Moulins, la question de la formation a fait l'objet d'un protocole d'accord conclu le 11 juin 2004 avec les représentants du personnel. Le comité technique paritaire, lors de sa réunion du 15 juin 2005 a adopté une méthodologie d'élaboration du plan et du règlement de formation.

L'objectif initial fixait une validation du plan de formation par le CTP en fin d'année 2006. Cet objectif n'a pas été atteint. En effet, la commune a indiqué qu'elle ne disposait pas de plan précisant de façon détaillée ses orientations pluriannuelles en matière de formation du personnel communal titulaire et non titulaire.

Cet outil de gestion est d'autant plus important qu'il devrait permettre d'accompagner les mouvements de personnel qui sont nombreux. Sur la période examinée, il a été procédé à 73 recrutements externes, ce qui signifie qu'un quart des agents en fonction en 2007 a été recruté

sur ces sept dernières années. Il est, en outre, fort probable que ce processus se verra renforcé dans les années à venir suite à d'importants départs en retraite. La collectivité s'est néanmoins engagée en 2008 dans une démarche avec le Centre national de la fonction publique territoriale visant à l'élaboration de ce plan, dont la mise en œuvre est programmée au cours des exercices 2008 et 2009.

La chambre attire tout spécialement l'attention de la collectivité sur les nouvelles dispositions en matière de plan de formation introduites par les lois des 2 février 2007 et 19 février 2007 qui renforcent l'obligation faite aux collectivités locales. Désormais, le plan de formation doit intégrer les diverses formations, qu'il s'agisse d'intégration, de professionnalisation, de perfectionnement, ou, enfin, de préparation aux concours et examens. Il doit également intégrer les actions de formation demandées par les agents dans le cadre du nouveau droit individuel à la formation instauré par la loi. Les lois de février 2007 confortent également le rôle du CTP, puisqu'il devra dorénavant être consulté lors de la négociation du plan de formation, mais il devra également donner son avis sur le bilan qui devra lui être présenté tous les deux ans. Tous éléments qui devront être pris en compte dans la démarche entreprise avec le CNFPT.

3-5 Le régime indemnitaire

En application des dispositions des décrets du 14 janvier 2002, la commune de Moulins, par délibération du 14 février 2003, a modifié le régime indemnitaire des agents des filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation, sociale et police bénéficiant d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ou de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT).

Les autres primes instaurées avant l'entrée en vigueur des décrets de 2002 sont restées en vigueur. La commune n'a donc pas mis à profit cette opportunité pour revoir l'ensemble de son régime indemnitaire.

3-5-1 La Nouvelle Bonification Indiciaire (N.B.I.)

Instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) constitue un élément à part entière de la rémunération, sur la base d'une attribution de points d'indice majoré. La NBI est attribuée pour certains emplois comportant une technicité ou une responsabilité particulière.

Depuis le 1^{er} août 2006, le décret de 1991 ayant été abrogé, le nouveau régime de la NBI est désormais fixé par deux décrets du 3 juillet 2006 (n° 2006-779 et 780) qui distinguent, d'une part, la NBI attribuée au regard de fonctionnalités de l'emploi et, d'autre part, la NBI « zones urbaines sensibles ». Les deux décrets déterminent également le nombre de points d'indice afférent aux fonctions éligibles. Le décret n° 93-863 du 18 juin 1993, qui détermine les conditions de mise en œuvre de la NBI, demeure en vigueur.

Désormais, la réglementation applicable ne conditionne plus le bénéfice de l'indemnité au grade dans un cadre d'emplois mais seulement aux emplois occupés et aux fonctions exercées.

La mise en œuvre de la réforme de la NBI à la commune de Moulins a donné lieu à trois réunions du CTP les 17 janvier 2006, 13 décembre 2006 et 28 juin 2007. Selon l'ordonnateur, un groupe de travail a également été appelé à élaborer les critères d'attribution dans le respect de la réglementation.

Au 1^{er} janvier 2005, 84 agents titulaires ou stagiaires bénéficiaient de la NBI sur 330 agents au total.

Au 1^{er} octobre 2007, soit après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglementaires, le nombre de bénéficiaires a légèrement augmenté : 87 agents bénéficiaires (pour 300 agents titulaires).

C'est donc près d'un tiers des agents de la commune de Moulins qui perçoit une NBI, alors que dans les autres communes, en moyenne nationale, le taux est de 10 à 15 %.

Dans les derniers arrêtés d'attributions pris en fin octobre 2007, la commune a pris le soin de préciser que « *la nouvelle bonification indiciaire cessera d'être versée lorsque M. X quittera l'emploi ou les fonctions au titre duquel elle est perçue* ». Cette précision, qui correspond tout à fait au principe d'attribution de cette prime, fait malheureusement défaut sur tous les arrêtés antérieurs.

Un examen approfondi des conditions d'attribution de la NBI fait ressortir un nombre de bénéficiaires qui n'en remplissent pas les conditions d'octroi, apparemment pour ne pas remettre en cause « les avantages acquis », soit en raison d'une attribution erronée, dès l'origine, soit en raison du maintien du bénéfice de l'indemnité, en dépit d'un changement de poste. Or, cette indemnité étant attribuée aux agents exerçant certaines fonctions, la conséquence est qu'ils en perdent le bénéfice lorsqu'ils cessent de les exercer.

La chambre a recensé, outre le cas d'agents partant prochainement en retraite, des situations qui résultent d'une interprétation large des conditions d'octroi de la NBI effectuée en 1996-1998 dans le régime antérieur (décret 1991) et qui n'ont pas été remises en cause lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Ainsi, en ce qui concerne les fonctions d'accueil, alors que la norme en vigueur à l'époque⁽¹⁾ prévoyait que pour prétendre pouvoir bénéficier de cette indemnité l'agent devait exercer ses fonctions dans une proportion de 80 % d'un temps plein, la commune de Moulins a attribué la NBI à 21 personnes, en appliquant un seuil de 50 %. L'attribution d'une NBI n'était ainsi pas justifiée pour certains agents des services des affaires générales, de l'urbanisme, de l'état civil et des élections. La chambre prend toutefois acte des conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 2007⁽²⁾, conduisant à la validation du seuil de 50 % à partir de cette date.

Parmi les 31 agents qui, au 1^{er} octobre 2007, bénéficiaient d'une indemnité au titre de l'exercice en zone urbaine sensible, plusieurs n'exerçaient pas leur activité dans ce cadre. Il en est de même des agents exerçant des fonctions de secrétariat avec contraintes horaires et des agents exerçant des fonctions d'encadrement d'une équipe d'au moins cinq agents. L'ordonnateur reconnaît que cinq situations individuelles correspondent à des versements indus au regard des conditions d'octroi validées en Comité Technique Paritaire du 28 juin 2007. Il indique vouloir s'attacher à revoir individuellement les conditions d'attribution de cet élément de rémunération.

La chambre ne peut qu'encourager une remise en cause des modalités d'octroi de cette indemnité, en attirant l'attention de la collectivité sur le coût d'un système, à cet égard, particulièrement généreux.

3-5-2 La Prime de départ en retraite

⁽¹⁾ Sénat : question écrite n° 14617 du 11 mars 1999 ; réponse ministérielle du 29 avril 1999.

⁽²⁾ CE, 4 juin 2007, commune de Carrières-sur-Seine

Sur la base de deux délibérations du conseil municipal du 25 juin 2004, la commune attribue à ses agents un complément de rémunération dénommé « prime de départ en retraite ». Entre 1981 et 2003, un avantage identique était versé par l'intermédiaire de l'association « Comité des œuvres sociales ».

Cette prime est accordée en vertu des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié notamment par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Cet article permettait, par exception à la limite de parité avec la fonction publique de l'État, de maintenir au profit de l'ensemble des agents les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité.

La chambre observe que la commune n'a régularisé cette situation qu'en 2004 alors que ces dispositions permettaient de le faire dès décembre 1996.

Ce n'est en fait que lorsqu'elle a été informée de difficultés importantes au sein du COS et alertée sur les risques juridiques afférents, qu'elle a décidé de réintégrer cet avantage collectivement acquis dans le budget communal.

Le nombre de bénéficiaires oscille entre 3 en 2004 et 18 en 2006 pour un montant dépassant 37 000 € cette même année. La chambre relève le coût potentiel d'un tel avantage. Elle note que selon l'ordonnateur, la commune prendrait toutes mesures nécessaires, si ce coût devenait prohibitif au regard du nombre d'agents concernés.

3-6 Le comité des œuvres sociales

Jusqu'à la fin de l'année 2003, les personnels de la commune de Moulins ont bénéficié des diverses prestations offertes par le comité des œuvres sociales (COS), association loi 1901 financée par ses quatre collectivités adhérentes : les communes de Moulins, Yzeure et Avernay et la communauté d'agglomération.

Sur la période de l'examen de gestion, les sommes versées par la commune de Moulins à cette association constituent le troisième poste de subventions communales (98 988 € en 2001, 112 535,90 € en 2002, 74 300 € en 2003).

En dépit de l'importance des sommes versées, les contrôles exercés par la commune ont été manifestement inexistantes.

L'examen des comptes administratifs 2001, 2002 et 2003 de la commune fait ressortir que les seuls documents du COS présentés en annexe du document budgétaire, se résument à un tableau d'une page mélangeant dépenses et recettes, sans que ce document ne soit ni daté ni signé et encore moins certifié par quiconque. Or, jusqu'en 2005, les collectivités locales versant une subvention supérieure à 75 000 € (500 000 F jusqu'en 2001) avaient l'obligation de joindre, en annexe de leurs documents budgétaires, le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes bénéficiaires. Bien que la commune de Moulins ait indiqué exiger, à l'appui des demandes de subvention émanant des associations, un dossier comportant notamment un bilan annuel et un compte rendu d'utilisation de la subvention précédente et des pièces justificatives, elle n'a, à l'évidence, pas appliqué la même rigueur à l'égard du COS.

Ses relations avec le COS n'étaient pas non plus encadrées par une convention, comme l'impose la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations. Celle-ci, dans son article 10, prévoit en effet que l'autorité administrative attribuant une subvention supérieure à 23 000 € est tenue de conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie.

Outre le respect des dispositions législatives, la passation d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention, aurait permis d'exercer un minimum de contrôle sur l'emploi des fonds versés et d'éviter l'installation de pratiques répréhensibles.

A la suite de la révélation au cours de l'année 2003, de graves difficultés au sein de l'association, la commune de Moulins a décidé de ne plus financer le COS et d'adhérer au comité national d'action sociale (CNAS) à partir du 1^{er} janvier 2004.

L'audit sur les comptes du COS réalisé par la trésorerie générale de l'Allier en avril 2004 fait ressortir de nombreuses fautes de gestion de l'association, notamment l'absence de tenue d'une comptabilité et donc de tout compte de résultat ou de bilan, l'absence de budget, l'absence de contrôle interne et l'absence généralisée de pièces justificatives des dépenses. Tous manquements dont l'inexistence des contrôles de la commune évoquée précédemment a permis le maintien.

Depuis ces événements, l'association a cessé toute activité et tous les membres du bureau ont démissionné au début de l'année 2004. Cependant, comme toutes les associations à vocation sociale, le COS avait accordé des prêts sociaux à quelques agents communaux que ceux-ci remboursent par prélèvement sur leurs traitements. Les remboursements de ces prêts ont continué à être prélevés et les sommes correspondantes n'ont pas été reversées à l'association. Elles sont donc en attente dans la comptabilité du trésorier municipal et s'élevaient, selon la réponse de l'ordonnateur, à 15 630 euros, à la fin de l'année 2007. Ces montants restent dus à l'association et seront à prendre en compte dans les opérations de liquidation du COS. Un administrateur provisoire de l'association a été nommé par le tribunal de grande instance de Moulins.

L'ordonnateur a fait part son intention de demander le remboursement des subventions communales non utilisées ainsi que celui des sommes que l'association aura déjà utilisées pour faire bénéficier les agents de la collectivité de prêts. Il devra parallèlement reverser les sommes correspondant aux remboursements effectués par les emprunteurs.

Conformément aux statuts de l'association, les fonds éventuellement disponibles à la liquidation seront versés aux CCAS des communes adhérentes, proportionnellement à leurs apports.

3-7 La retraite des sapeurs pompiers volontaires

Depuis les lois n° 96-369 et 96-370 du 3 mai 1996 relatives aux services départementaux d'incendie et de secours, dites de départementalisation, la compétence en la matière est confiée aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). La commune de Moulins a transféré l'ensemble de ses personnels, professionnels et volontaires, au SDIS de l'Allier et lui verse une contribution financière obligatoire qui s'est élevée à près de 1,2 M€ en 2005. Elle ne dispose donc plus d'un corps communal de sapeurs-pompiers.

Dès lors que la commune n'a pas conservé un corps communal de sapeurs pompiers, le régime de retraite de ses anciens agents relève exclusivement du SDIS. La chambre, par ailleurs, a eu la confirmation que les anciens sapeurs pompiers volontaires de la ville de Moulins, percevaient bien l'allocation de vétérance réglementaire de la part du SDIS de l'Allier.

Pourtant, par délibérations des 1^{er} octobre et 10 décembre 1999, le conseil municipal a décidé de maintenir un régime de retraite au bénéfice de ses anciens sapeurs pompiers volontaires jusqu'à

extinction des droits acquis. La décision a été prise sur la base d'un protocole d'accord qui vise les sapeurs pompiers volontaires ainsi que les sapeurs pompiers volontaires anciens permanents intégrés professionnels. Sur ces bases, une allocation égale à 150 vacations est attribuée aux agents justifiant de 20 années de services. Ceux justifiant d'au moins 10 années de service perçoivent une allocation proportionnelle et les veuves des allocataires une pension de reversion de 50 %.

En 2005, 19 sapeurs pompiers volontaires et 11 sapeurs pompiers volontaires anciens permanents de la ville, devenus professionnels en 1993 étaient concernés, la dépense pour la collectivité s'élevant à environ 33 500 € par an.

Ce régime de retraite alloué par la commune ne respecte pas les dispositions de la loi du 3 mai 1996 modifiée et de ses décrets d'application aux termes desquels les sapeurs pompiers volontaires perçoivent du SDIS une allocation de vétérance. Depuis la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, le régime de retraite de ces agents a été modifié : il leur est versé une prestation de fidélisation et de reconnaissance visant à encourager le volontariat. L'allocation de vétérance est cependant maintenue pour ceux ayant été mis en position de retraite avant le 1^{er} janvier 2005.

Néanmoins, en application des dispositions des articles 7 et 8 du décret n° 99-709 du 3 août 1999, la commune avait la possibilité de maintenir une allocation de vétérance dans les deux cas suivants :

- aux anciens sapeurs pompiers volontaires, ayant 20 ans de service, qui bénéficiaient au 1^{er} janvier 1998 d'une allocation de vétérance supérieure à celle prévue par la loi de 1996, pour la part correspondant au dépassement ;
- aux anciens pompiers volontaires, n'ayant pas effectué 20 années de service, qui bénéficiaient d'une allocation de vétérance avant le 1^{er} janvier 1998 et qui pouvait être maintenue.

Aucune décision en ce sens n'a été prise par la ville de Moulins. La liste des sapeurs pompiers pouvant se prévaloir de ces droits acquis n'est pas jointe au protocole d'accord annexé à la délibération du 1^{er} octobre 1999.

Or, la chambre a constaté que l'allocation de retraite servie aux 19 anciens sapeurs pompiers volontaires par la commune représentait, en 2006, entre 2,5 et 3 fois l'allocation de vétérance légale. Elle ne représente pas un complément à l'allocation de vétérance, effectivement versée aux intéressés par le SDIS, qui permettrait de maintenir un niveau de rémunération antérieur, mais s'ajoute à celle-ci. Pour la dizaine de sapeurs pompiers anciens permanents devenus professionnels en 1993, et donc rémunérés par le SDIS, l'allocation versée par la commune s'ajoute à leur traitement.

La commune s'est donc engagée à maintenir un avantage indu à des personnels dont elle n'a plus la charge. Aucune disposition législative ou réglementaire ne lui permettait le maintien d'un tel régime de retraite, dès lors qu'elle a perdu sa compétence en matière de service d'incendie et de secours, qu'elle a transféré les personnels au SDIS et qu'il ne s'agit pas de conservation de droits acquis au sens des dispositions réglementaires précitées. En tout état de cause ces dispositions ne pourraient bénéficier aux ayants droits (reversion).

Sur le plan budgétaire et comptable ce dispositif a posé quelques difficultés de mise en œuvre, en raison même de son caractère dérogatoire.

Par sa délibération du 1^{er} octobre 1999 le conseil municipal a décidé de continuer à alimenter la caisse de retraite par le versement de subventions annuelles jusqu'à extinction des droits acquis, alors que, dans cette même délibération, il décidait de rapporter les délibérations des 31 mai 1958 et 5 octobre 1983 approuvant les statuts et modifiant le règlement de la caisse de retraite, cette dernière n'ayant plus d'existence. Aussi une seconde délibération du 10 décembre 1999 est-elle venue compléter le dispositif en indiquant « *qu'effectivement une caisse de retraite ne peut plus fonctionner et qu'il s'agit bien de verser les sommes dues aux retraités sur un compte tenu par le trésorier principal receveur de la ville de Moulins* ».

Le conseil municipal décida alors de « *verser au compte tenu par le trésorier principal les crédits inscrits au budget de l'exercice et des suivants jusqu'à extinction des droits acquis* ». Mais cette décision n'a pas trouvé d'application concrète. Jusqu'en 2007, les crédits budgétaires ont continué, selon les pratiques anciennes, à être inscrits au chapitre réservé au versement de subventions à des associations avec comme destinataire « *caisse de retraite des sapeurs pompiers* », le montant de cette subvention étant ensuite transféré sur un compte de tiers tenu par le comptable intitulé « *Autres organismes sociaux* ». Le comptable effectuait, chaque trimestre, le versement des sommes sur les comptes bancaires des 30 bénéficiaires pour des montants variant de 100 à 400 €, au vu des listes qui lui étaient fournies et qui portaient le nom d' « *état des vacances sapeurs pompiers volontaires* ».

Au cours du second semestre 2007, ce mécanisme a été modifié suite à la décision budgétaire modificative n° 2 qui comporte un transfert des crédits ouverts au chapitre 65 « *Subventions* » pour 33 500 € au chapitre 012 « *Charges de personnel* » compte 62 « *Autres services extérieurs* » ce qui constitue une imputation budgétaire plus conforme à la nature de la dépense sans pour autant écarter son caractère irrégulier.

Le conseil municipal n'a semble-t-il pas été conduit à se prononcer sur une remise en cause des décisions qu'il avait prises en 1999. Le procès-verbal de la séance du 28 septembre 2007 ne porte pas trace d'un débat sur ce sujet, sur le plan budgétaire, la décision ne vise pas non plus les « *retraites* » versées aux sapeurs pompiers volontaires.

La chambre estime qu'il doit être mis un terme à cette situation contraire à la réglementation qui représente pour la commune une charge financière qu'il ne lui incombe pas de supporter. Dans sa réponse le maire convient de la nécessité de régulariser rapidement ce dossier. Le maintien du régime de pension serait limité, après délibération du conseil municipal, aux seuls sapeurs-pompiers volontaires nommément désignés dans le protocole d'accord et justifiant de 20 ans de service avant 1998. La ville prendrait alors en charge la part variable de l'allocation de vétérance pour la part qui excède la part forfaitaire de celle-ci, à concurrence du montant versé antérieurement et défini par la délibération du 1^{er} octobre 1999. Il confirme par ailleurs que la ville a d'ores et déjà suspendu le versement de ces pensions à compter du 1^{er} juillet 2008 et sollicite le SDIS pour connaître l'état des versements effectués aux bénéficiaires.

La juridiction ne peut que rappeler l'obligation faite à la ville de Moulins de se conformer dans cette affaire, aux dispositions législatives et réglementaires rappelées ci-dessus. Cette intention est exprimée par l'ordonnateur au terme de sa réponse.

3-8 L'aménagement et la réduction du temps de travail

Les dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont été mises en œuvre sur la base d'un protocole d'accord signé le 21 décembre 2001, et applicable à compter du 1^{er} janvier 2002.

Ce protocole prévoit quatre modalités de réduction du temps de travail mais il s'avère que la quasi-totalité des agents se voit appliquer la même, à savoir 37 h par semaine + 11 jours d'ARTT. Quelques agents affectés au théâtre et au service de l'administration générale appliquent un temps de travail de 35 heures sur une semaine de cinq jours. Pour quelques autres, le temps de travail est annualisé (ATSEM, agents affectés à la restauration, animateurs, et agents d'entretien).

Au total, le nombre de jours travaillés dans l'année est en moyenne de 211, compte tenu de 2 jours de gratification et de 4 jours « du maire ».

Le dispositif a été formalisé par l'adoption d'une délibération du 8 mars 2002 par le conseil municipal puis modifié, par délibération du 17 décembre 2004, afin d'instaurer une journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées, en application de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004. Il correspond à une durée annuelle de travail de 1 554 heures, très inférieure à la durée de 1 607 heures instaurée par le texte réglementaire et qui constitue à la fois un plancher et un plafond.

Les agents de la commune de Moulins effectuent ainsi 46 heures de moins que la durée annuelle légale du travail, ce qui correspond à un régime de travail particulièrement généreux et, en tout état de cause, beaucoup plus favorable que celui des agents de l'État, sur lequel il devrait pourtant être aligné.

Sur la base d'environ 300 agents, le coût de l'avantage ainsi accordé peut être évalué à 8,5 agents (équivalent temps plein), ce qui est loin d'être négligeable.

Par ailleurs, la chambre note que la commune ne s'est pas dotée des moyens de contrôle automatisé des heures effectuées, contrairement aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Elle n'a donc pas la possibilité de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies et n'est ainsi pas en mesure de les indemniser. L'ordonnateur s'est engagé à intégrer ces dispositions dans le cadre du chantier relatif à l'organisation des services municipaux.

4 - LES ENGAGEMENTS FINANCIERS AUPRES DE LA SEML FRANCE COSTUMES

Dans un rapport d'observations définitives daté du 22 décembre 2003 portant sur la gestion de la société d'économie mixte locale (SEML) France Costumes, la chambre avait émis des doutes sur l'économie générale du projet et laissé présager que la ville de Moulins aurait à supporter les conséquences financières de son engagement. Elle a tenu, dans le cadre du présent examen de la gestion, à évaluer le coût de cette opération pour la collectivité.

La SEML a été constituée le 16 mars 2000, à l'initiative de la commune de Moulins, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre de la reprise du fonds de commerce de location de costumes auparavant exploité par la Société Française de Production (SFP). Son capital social était de 243 918 €, avec la ville de Moulins comme principal actionnaire (51 % des parts soit 124 398,39 €). Son objet social était de gérer, exploiter et valoriser un fonds de costumes de cinéma et de télévision, dont elle s'est rendue propriétaire et développer les complémentarités avec le Centre National du Costume de Scènes (CNCS).

En dehors de sa participation au capital social, la commune de Moulins avait accordé sa garantie, à hauteur de 30 %, au remboursement d'un emprunt de 228 673,53 € (soit un montant de

68 602,06 €) et avait donné à bail des locaux dans l'ancien quartier Villars pour un loyer annuel de 27 349,35 € payable par trimestre.

La société a rapidement connu des difficultés qui ont conduit le tribunal de commerce de Moulins à prononcer un redressement judiciaire le 13 septembre 2001. La liquidation judiciaire a été prononcée un an plus tard par le tribunal de commerce de Clermont-Ferrand.

Ces difficultés financières ont conduit la banque à mettre en jeu la garantie pour le remboursement de l'emprunt. A ce titre, la commune a payé une somme de 73 504,83 €, à titre de capital et d'intérêts. En ce qui concerne les loyers impayés, après les encaissements obtenus dans le cadre de la liquidation, la somme restant à la charge de la commune s'élève à 26 620,71 €.

D'après les informations recueillies auprès du mandataire liquidateur, la réalisation de l'actif de la société n'a pas permis de combler le passif. Dès lors, la commune est assurée de perdre son apport en capital. C'est donc une perte totale de 224 523,93 € que la ville de Moulins aura à supporter dans cette affaire indépendamment de son investissement dans l'achat de costumes appartenant à la SEM.

Selon les termes de la délibération du conseil municipal du 28 septembre 2001, la commune avait, en effet, la volonté de créer sur le site de Villars, autour du futur CNCS, un pôle économique autour du costume, des métiers d'art, de la mode et de la création pour faire de Moulins la capitale européenne du costume. Elle avait également la volonté de développer un pôle cinéma où le public local ou touristique aurait pu admirer de prestigieux costumes en complément de ceux présentés dans les salles d'exposition du CNCS.

L'ordonnateur précise que dès l'apparition des premiers signes des difficultés de la SEML, la ville a décidé d'acquérir des costumes dans le but de poursuivre cet objectif et ainsi éviter la dispersion de costumes prestigieux portés par des artistes de renom.

Les achats correspondants ont été effectués en décembre 2001 pour les deux premiers lots et en décembre 2002 pour le troisième.

lot 1 (259 costumes)	53 357,16 €
lot 2 (500 costumes)	15 244,90 €
lot 3 (143 costumes)	45 735,00 €
Total (902 costumes).....	114 337,06 €

L'ordonnance du juge commissaire au redressement judiciaire de la société, datée du 28 décembre 2001 qui autorise la première vente (259 costumes prestigieux et 500 autres costumes) indique que ces costumes ne sont pas utilisés dans le cadre de l'activité de location de la société et n'apparaissent plus indispensables à la poursuite de l'activité en redressement judiciaire. Sur facture du 28 décembre 2001, un mandat de paiement a été émis le 31 décembre de la même année.

Dans sa séance du 27 juin 2002, le conseil municipal a confirmé son projet et décidé d'acquérir un autre lot d'environ une centaine de costumes très prestigieux qui ont marqué l'histoire du cinéma pour compléter sa collection. L'ordonnance du juge commissaire, cette fois pour la liquidation judiciaire de la société, a autorisé la vente le 4 octobre 2002. Un mandat de paiement a été émis le 13 décembre 2002.

Ces opérations qui s'analysent, dès lors qu'elles ont consisté à racheter une partie des actifs de la société en redressement puis en liquidation judiciaire, comme une aide au profit des créanciers, laissent par ailleurs persister une interrogation quant à la matérialisation du projet de la commune.

La chambre observe que le deuxième lot de 500 costumes n'entre pas dans la définition de costumes prestigieux susceptibles de correspondre à l'objectif de ce projet.

Celui-ci n'a d'ailleurs pas été mis en œuvre selon les prévisions. Les costumes acquis en 2001 et 2002 n'ont pas été utilisés, alors que le CNCS est ouvert depuis l'été 2006. L'ordonnateur a cependant indiqué que la ville avait commencé à valoriser ses costumes. Certaines pièces ont été exposées lors du festival international du Film et du Costume du 27 au 30 juin 2008 qui a accueilli 1800 visiteurs.

S'agissant de la conservation des costumes, le maire fait état, dans sa réponse aux observations provisoires, d'un inventaire à effectuer concernant leur état et les réparations nécessaires avant leur exposition. La chambre n'a, en effet, eu connaissance que des inventaires établis lors des premières acquisitions par un expert parisien en étoffes et costumes chargé de l'estimation des pièces ; l'un de ces inventaires (lot n°1) n'est d'ailleurs ni authentifié, ni signé. Il semble, dès lors, indispensable, d'apprécier la valeur réelle de ce stock de 900 costumes par rapport à celle inscrite à l'état de l'actif de la commune.

Cet investissement, consécutif à la disparition de la SEML organisme complémentaire du CNCS dans le projet de pôle économique, s'ajoute, selon la chambre, à la perte déjà subie par la commune pour son implication dans ce projet, étant précisé que la poursuite de celui-ci générera des frais de restauration, d'entretien et de conservation des costumes, charges initialement supportées par la SEML.

5 – LA REALISATION D'UN SONDAGE D'OPINION

Un sondage d'opinion sur « *le jugement des habitants de Moulins sur l'action de la municipalité* » a été réalisé, en février 2006, par la société TNS SOFRES, auprès de 600 électeurs de la commune. Cette enquête réalisée par téléphone a fait l'objet d'un marché public passé selon une procédure adaptée pour un montant de 22 500 € HT.

La procédure choisie, bien que moins encadrée que les procédures formalisées, n'en était pas moins soumise en partie aux dispositions du code des marchés publics alors applicables (rédaction issue du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004) notamment en ce qui concerne l'obligation de définir les besoins à satisfaire avant toute mise en concurrence et l'obligation de réaliser une publicité adaptée aux caractéristiques du marché.

La chambre observe que ni l'une, ni l'autre de ces obligations n'a été respectée.

D'une part, l'avis d'appel à la concurrence est fort succinct, puisqu'il se contente d'indiquer qu'il s'agit « *d'une enquête publique auprès des Moulinois sur l'évolution de la ville* » sans que la nature, l'étendue et les conditions de réalisation de la prestation aient plus avant été déterminées. D'autre part, les mesures de publicité destinées à garantir une réelle mise en concurrence ont été réduites à la publication de cet avis sur le site internet de la ville pendant 13 jours (du 3 au 15 novembre 2005), ce qui au regard de la jurisprudence administrative, se révèle insuffisant et confère au marché en cause, une fragilité juridique.

Cette particularité est sans doute imputable au fait que c'est le service communication de la ville, rattaché au cabinet du maire, qui a été chargé de la passation du marché et non pas le service qui traite habituellement ces types de dossiers.

Une seule offre a été recueillie émanant de la société TNS SOFRES. D'après les renseignements obtenus par la chambre au cours du contrôle, cette offre aurait été remise en mains propres au directeur de cabinet du maire au cours d'un entretien ayant pour objet d'affiner les questionnaires.

Le montant du contrat entre la commune de Moulins et la société TNS SOFRES a été fixé à 22 500 € HT. Pourtant cette dernière a transmis deux factures à la commune de Moulins, une première de 11 250 € HT, le 16 décembre 2005 et une seconde de 6 750 € HT le 1^{er} juin 2006, constituant le solde. Le montant total réglé par la commune s'établit donc à 18 000 € HT.

La différence entre le montant du marché et la somme payée par la commune a été réglée à la société TNS SOFRES en mai et juin 2006 personnellement par le maire de la commune. Celui-ci a fait savoir à la chambre qu'après avoir constaté que cinq des questions proposées par le prestataire relevaient de son activité politique personnelle, il avait demandé à l'institut de sondage d'établir un nouveau questionnaire comportant vingt cinq questions d'intérêt strictement communal et de lui facturer directement et à titre personnel, le montant des cinq questions qui lui semblaient relever plus de ses activités politiques que de la stricte gestion de la commune.

La chambre relève par ailleurs que le marché a été passé en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales relatif aux délégations consenties par le conseil municipal à l'exécutif, aux termes duquel le maire peut être chargé par délégation du conseil, pendant la durée de son mandat, de prendre des décisions en matière de marchés publics de travaux ou de fournitures, à charge pour lui de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Or, si le maire de Moulins dispose bien d'une délégation en ce sens, il s'avère qu'il n'a informé le conseil municipal, ni de la passation du marché en fin d'année 2005, ni des modifications d'assiette du sondage et des conditions de règlement en début d'année 2006. Ce n'est qu'au cours de la réunion du conseil municipal du 31 mars 2006 que l'information a été transmise en dehors de l'ordre du jour de la réunion.

Les résultats du sondage ont été transmis à la commune par la société TNS SOFRES le 2 mai 2006. Ils n'ont pas été présentés aux élus lors d'une séance du conseil municipal mais lors d'une réunion non publique qui s'est tenue le 19 juin 2006.

La chambre relève dans cette affaire un manque de formalisme auquel l'ordonnateur s'est engagé à remédier à l'avenir. Elle relève également un manque de transparence dès lors que la totalité des résultats ne lui ont pas été transmis au cours du contrôle. Si elle a bien obtenu les résultats bruts, présentés sous forme de tableaux et exprimés en nombre de réponses par catégorie de sondés, aucune synthèse ou analyse ne lui a été adressée. Pourtant, selon sa proposition établie en novembre 2005, le prestataire devait remettre à la municipalité une note d'analyse dégageant les principaux enseignements de l'étude. Il pouvait également, à la demande, procéder à une présentation orale des résultats, ce qui fût le cas selon l'ordonnateur. Au cours de son audition, celui-ci a confirmé l'absence de document de synthèse. La chambre en conclut que la prestation prévue au contrat n'a pas été complètement exécutée.

