



Chambre régionale des comptes  
d'Auvergne

A Clermont-Ferrand, le 5 octobre 2011

**Le Président**

à

**N° 1016**

Monsieur Bertrand PASCUIATO  
Maire de la commune de  
Cournon-d'Auvergne  
Place de la Mairie  
63800 COURNON-D'Auvergne

PJ : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre du 26 août 2011, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Cournon-d'Auvergne à partir de l'année 2005.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous invite par conséquent :

**- à me faire connaître la date de la plus proche réunion du conseil municipal, 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 du conseil municipal, 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 Directeur Régional des Finances Publiques de l'Auvergne et du Puy-de-Dôme.

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

**Pierre-Alain BAUDET**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

---

**COMMUNE DE COURNON-D'Auvergne**

**DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME**

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>5</b>
<b>I – PROCEDURE.....</b>	<b>6</b>
<b>II - LES OBSERVATIONS PROVISOIRES .....</b>	<b>6</b>
<b>1- UNE SUITE DU PRECEDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE.....</b>	<b>6</b>
<b>2- PRESENTATION DE LA COMMUNE .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1- Généralités.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2- L’intercommunalité .....</b>	<b>7</b>
<b>3- ANALYSE FINANCIERE .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1- Excédent brut de fonctionnement et capacité d’autofinancement ...</b>	<b>7</b>
<b>3.2- La fiscalité.....</b>	<b>9</b>
<b>3.3- La capacité d’autofinancement nette.....</b>	<b>10</b>
<b>3.4- Les investissements et l’endettement .....</b>	<b>11</b>
<b>3.5 Conclusion sur l’analyse financière .....</b>	<b>12</b>
<b>4- LA GESTION DE LA DETTE COMMUNALE .....</b>	<b>13</b>
<b>4.1- L’organisation du service et l’information du conseil municipal....</b>	<b>13</b>
<b>4.2- Les objectifs de la commune en matière de gestion de la dette .....</b>	<b>13</b>
4.2.1- Objectif quant au volume de la dette.....	13
4.2.2- Objectif quant au risque de taux.....	14
4.2.3- Objectif quant au risque de change.....	15
<b>4.3- La mise en concurrence et les négociations avec les prêteurs .....</b>	<b>16</b>
<b>4.4- Les réaménagements d’emprunts .....</b>	<b>19</b>
<b>4.5- L’emprunt et les autres modes extérieurs de financement .....</b>	<b>19</b>
<b>4.6- Gestion de la dette et gestion de la trésorerie.....</b>	<b>19</b>
<b>5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>20</b>
<b>5.1- Les effectifs et les charges de personnel .....</b>	<b>20</b>
<b>5.2- L’organigramme des services et les filières .....</b>	<b>21</b>
<b>5.3- Le recrutement .....</b>	<b>22</b>
5.3.1- Une procédure classique de recrutement .....	22
5.3.2- Le recours aux non-titulaires.....	23
<b>5.4- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....</b>	<b>24</b>
<b>5.5- Le régime indemnitaire .....</b>	<b>25</b>
<b>III - RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ..</b>	<b>25</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Cournon-d'Auvergne. Celui-ci a porté sur la situation financière durant les exercices 2005 à 2008, sur la gestion de la dette communale et sur la politique de gestion du personnel.

L'analyse effectuée montre que la situation financière paraît maîtrisée. Toutefois, les marges de manœuvre de la commune en matière de fiscalité directe semblent désormais limitées. Sa capacité d'autofinancement lui a permis de réaliser un certain nombre d'investissements. Mais, elle a eu recours, dans des proportions plus élevées qu'en moyenne dans les communes comparables, à des volumes d'emprunts conséquents ; l'annuité et l'encours de la dette sont ainsi supérieurs à la moyenne de la strate de référence en 2008 et 2009. Cependant, la commune s'est donné comme objectif, en 2010, de stabiliser, voire de diminuer, son niveau d'endettement, lequel détermine désormais le niveau d'investissement.

La structure de la dette est globalement saine. Le recours aux emprunts dits « structurés » et aux emprunts en devises étrangères a été faible. Toutefois, l'encours contient un prêt « capé », à forte pente, qui constitue un risque potentiellement élevé à plus ou moins long terme. Un autre emprunt ancien, souscrit en Franc Suisse, fait également supporter à la commune un risque de change, dont la chambre estime qu'il ne lui appartenait pas de le supporter. La consultation des prêteurs, la gestion de la dette et de la trésorerie, tout comme l'information du conseil municipal, obéissent désormais à des règles normales.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre note que le poids des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement est supérieur à la moyenne de la strate, en raison, notamment, du choix fait par la commune d'exécuter le maximum de travaux en régie. Acte peut cependant être donné de la décision récente du conseil municipal de maîtriser et de limiter le poids de ces charges de structure.

Pour le reste, les motivations des conditions de recrutement d'agents contractuels ou de non-titulaires, notamment de catégories A et B, doivent être parfaites, au regard des dispositions de la loi de 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

## **I – PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Cournon-d'Auvergne à partir de l'année 2005.

M. Bertrand PASCUIOTO, ordonnateur en fonction au cours de la période examinée, a été informé de l'engagement de cette procédure par lettre du 8 juillet 2010 du président de la juridiction.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 novembre 2010 avec M. PASCUIOTO.

Lors de sa séance du 17 décembre 2010, la chambre a formulé des observations provisoires, qui ont été adressées dans leur intégralité à M. PASCUIOTO, ordonnateur en fonction.

Des extraits ont également été adressés au directeur régional d'un organisme bancaire, en sa qualité de représentant d'une personne morale explicitement mise en cause au sens de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

La chambre, dans sa séance du 30 juin 2011, a arrêté ses observations sous leur forme définitive, après avoir examiné les réponses écrites de M. PASCUIOTO et du directeur régional de l'organisme bancaire, parvenues le 18 avril 2011.

## **II - LES OBSERVATIONS DEFINITIVES**

Les observations définitives de la chambre portent en particulier sur la situation financière de la commune (3), la gestion de la dette communale (4) et la politique en matière de gestion des ressources humaines (5).

### **1- UNE SUITE DU PRECEDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE**

Dans son précédent rapport d'observations définitives du 6 novembre 2003, la chambre avait relevé que le budget annexe de la caisse des écoles n'avait enregistré aucun mouvement depuis le 18 septembre 1998, date à laquelle les fonds restant sur son compte avaient été transférés au budget de la commune.

La chambre constate que, suite à son observation, par délibération du 8 avril 2004 reçue le 22 avril 2004 à la préfecture du Puy-de-Dôme, le conseil municipal a décidé la dissolution de cet établissement public.

### **2- PRESENTATION DE LA COMMUNE**

#### **2.1- Généralités**

Limitrophe de la commune de Clermont-Ferrand et appartenant à la même aire urbaine, Cournon-d'Auvergne, huitième commune de la région d'Auvergne par sa population, est la deuxième commune la plus peuplée du département du Puy-de-Dôme, avec 18 501 habitants en 2007.

Cournon-d'Auvergne est la ville la plus jeune du département, d'après la moyenne d'âge de sa population.

## **2.2- L'intercommunalité**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, Cournon-d'Auvergne est membre de la communauté d'agglomération *Clermont-Communauté*, qui regroupe 21 communes et comprend 283 200 habitants.

*Clermont-Communauté* exerce les compétences obligatoires et optionnelles dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'équilibre social de l'habitat, de la politique de la ville, de la création, de l'aménagement et de l'entretien de voiries et des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, ainsi que de la création et de la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Elle a également pour compétences facultatives la création et la gestion des équipements publics dédiés à la lecture publique, la téléalarme pour les personnes âgées, la gestion du crématorium, ainsi que l'étude et la réalisation d'infrastructures de réseaux de télécommunication à haut débit.

## **3- ANALYSE FINANCIERE**

Le budget de la commune de Cournon-d'Auvergne comprenait en 2010 un budget principal et 6 budgets annexes (assainissement, eau, camping, cinéma, salle festive, transports).

La présente analyse financière porte sur le seul budget principal. Elle a été réalisée à partir des données tirées d'un logiciel spécifique aux juridictions financières et des fiches financières éditées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>1</sup>, ce qui permet d'utiliser les ratios de la strate à laquelle appartient la commune (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé).

### **3.1- Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement**

Entendue comme l'excédent résultant du fonctionnement, utilisable pour financer les opérations d'investissement, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est calculée par différence entre les produits et les charges de la section de fonctionnement (ou résultat comptable), majorée des dotations aux amortissements et aux provisions, minorée des reprises sur amortissements et provisions, ainsi que des subventions d'investissement transférées au compte de résultat.

La CAF permet d'apprécier la capacité de la commune à financer ses dépenses d'investissement par son activité et ses ressources fiscales.

---

<sup>1</sup> Fiches DGFIP.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui est constitué par l'excédent des produits sur les charges de gestion (hors produits et charges financiers et exceptionnels), constitue l'élément déterminant de cet indicateur financier. Il permet d'apprécier les ressources dégagées par le fonctionnement courant de la commune pour faire face à ses engagements et développer ses choix.

Calcul de l'autofinancement					
En €	2005	2006	2007	2008	<u>2008</u> 2005
Contributions directes	7 766 481	7 989 269	8 643 166	9 003 190	
Autres impôts et taxes	5 225 038	5 560 795	5 477 659	5 529 319	
DGF	3 937 952	4 051 427	4 146 967	4 232 688	
Autres dotations, subv. et participations	1 582 825	1 500 320	1 882 271	1 613 573	
Produits des services et du domaine	889 910	981 596	1 162 313	1 286 730	
Autres recettes	1 238 231	1 453 202	1 238 996	1 368 062	
<b>Produits de gestion</b>	<b>20 640 436</b>	<b>21 536 609</b>	<b>22 551 372</b>	<b>23 033 563</b>	<b>+ 11,59 %</b>
Charges de personnel	11 229 171	11 669 897	12 514 269	12 779 282	
Charges à caractère général	3 989 470	4 203 804	4 106 086	4 250 813	
Subventions	1 468 681	1 692 581	1 883 679	1 929 499	
Autres charges	315 121	416 971	634 239	522 318	
<b>Charges de gestion</b>	<b>17 002 442</b>	<b>17 983 253</b>	<b>19 138 274</b>	<b>19 481 913</b>	<b>+ 14,58 %</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>3 637 994</b>	<b>3 553 356</b>	<b>3 413 098</b>	<b>3 551 650</b>	
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	189	184	177	184	
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	191	197	188	185	
Transferts de charges		46 184		33 580	
Produits financiers	28 963	17 107	18 288	1 394	
Charges financières	49 774	60 037	51 118	99 028	
Intérêts des emprunts	846 455	921 808	858 663	1 062 299	
Produits exceptionnels	53 321	3 447 208	14 777	274 588	
Charges exceptionnelles	94 905	3 427 842	19 602	125 175	
Dotations aux amort. et aux provisions	492 914	635 581	635 880	640 285	
Reprises sur amort. et provisions					
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>2 236 230</b>	<b>2 018 587</b>	<b>1 880 901</b>	<b>1 934 425</b>	<b>- 13,50 %</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>2 723 259</b>	<b>2 647 303</b>	<b>2 509 910</b>	<b>2 569 000</b>	<b>- 5,66 %</b>
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	141	137	130	133	
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	157	160	153	149	
Amortissement du capital de la dette	1 789 729	2 243 248	1 583 171	1 666 869	
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>933 530</b>	<b>404 055</b>	<b>926 739</b>	<b>902 131</b>	
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	55	27	55	57	
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	53	56	54	60	

Durant les quatre années analysées, les charges de gestion ont crû plus fortement (+ 14,58 %) que l'ensemble des produits (+ 11,59 %).

De ce fait, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute ont diminué, régulièrement et faiblement, entre 2005 et 2007, aussi bien en niveau qu'en données relatives, par comparaison à la moyenne de la strate. Le léger redressement constaté en 2008 a permis à ces ratios de se rapprocher de la moyenne.

Les chiffres pour 2009 disponibles en fin d'instruction (respectivement 226 € et 192 €/hab.) montrent que ce mouvement s'est amplifié.

L'ordonnateur précise dans sa réponse aux observations provisoires que la politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement, et particulièrement de la masse salariale, a permis de dégager une capacité d'autofinancement brute et un excédent brut de fonctionnement plus importants sur les exercices 2009 et 2010, la croissance des produits de gestion étant supérieure, selon lui, à celle des charges de gestion sur la période 2007-2010.

### 3.2- La fiscalité

Décomposition du produit fiscal			
	2006	2007	2008
<b>Bases (en €)</b>			
Taxe d'habitation (TH)	19 473 724	20 302 685	21 586 882
Foncier bâti (TFB)	19 315 606	20 320 479	22 158 263
Foncier non bâti (TFNB)	84 140	86 174	89 420
<b>Taux</b>			
Taxe d'habitation	19,59 %	19,59 %	19,59 %
Foncier bâti	20,90 %	20,90 %	20,90 %
Foncier non bâti	141,43 %	141,43 %	141,43 %
<b>Produit (en €)</b>			
Taxe d'habitation	3 814 901	3 977 294	4 228 868
Foncier bâti	4 036 960	4 246 978	4 631 075
Foncier non bâti	118 999	121 876	126 467
<b>Total (en €)</b>	<b>7 970 860</b>	<b>8 346 148</b>	<b>8 986 409</b>
Variation du produit fiscal		4,71 %	7,67 %
Effet base		4,71 %	7,67 %
Effet taux			

Evolution comparative des taux				
	2006	2007	2008	2009
<b>Taxe d'habitation</b>				
Taux commune	19,59 %	19,59 %	19,59 %	20,67 %
<i>Moy. nationale de la strate (com. et gpt*)</i>	15,69 %	15,72 %	15,83 %	15,56 %
<i>Moy. régionale de la strate (com. et gpt.)</i>	14,41 %	14,43 %	14,47 %	
Taux plafond départemental	33,48 %	33,58 %	33,85 %	
<b>Taxe foncier bâti</b>				
Taux commune	20,90 %	20,90 %	20,90 %	22,95 %
<i>Moy. nat. de la strate (com. et gpt.)</i>	22,49 %	22,43 %	22,70 %	22,61 %
<i>Moy. régionale de la strate (com. et gpt.)</i>	20,40 %	20,42 %	20,40 %	
Taux plafond départemental	45,98 %	46,28 %	46,60 %	
<b>Taxe foncier non bâti</b>				
Taux commune	141,43 %	141,43 %	141,43 %	149,21 %
<i>Moy. nat. de la strate (com. et gpt.)</i>	60,62 %	60,39 %	58,04 %	58,01 %
<i>Moy. régionale de la strate (com. et gpt.)</i>	74,61 %	75,51 %	75,95 %	
Taux plafond départemental	180,80 %	181,53 %	182,83 %	

\* : communes et groupements.

S'agissant de la taxe d'habitation (TH), de la taxe sur le foncier bâti (TFB) et de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), la hausse continue du produit de ces trois contributions directes locales, entre 2006 et 2008, résulte uniquement de la progression des bases, la commune ayant décidé durant ces années de ne pas augmenter leurs taux (Cf. tableau ci-dessus).

En 2009, une forte augmentation des taux a été décidée. Elle a été différenciée, selon les taxes : + 5,5 % pour la TH et la TFNB, + 9,8 % pour la TFB. De la sorte, les taux des trois taxes étaient tous supérieurs aux moyennes nationales de la strate (de 1,5 %, et pour la première fois, pour la TFB, et de près d'un tiers pour la TH).

Le niveau globalement élevé des taux, constaté durant la période, a une incidence notamment sur le coefficient de mobilisation fiscale, qui est proche de 120 % en 2008. Ce niveau obère, pour l'avenir, d'éventuelles possibilités de forte évolution en la matière (Cf. tableau ci-après).

<b>Potentiel fiscal et coefficient de mobilisation fiscale</b>		
	2007	2008
Potentiel fiscal par habitant 3 taxes	370	388
Coeff. de mob. du pot. fiscal 3 taxes ; commune	116,54 %	119,65 %

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que de futures opérations d'urbanisation devraient apporter de nouvelles ressources fiscales à la commune et éviter ainsi un recours accru à la fiscalité directe. Il ajoute que, parallèlement, des consignes ont été données aux services municipaux afin de rechercher systématiquement toutes les sources de subventions ou de financements possibles des projets communaux.

### 3.3- La capacité d'autofinancement nette

La CAF nette permet d'évaluer la capacité de la commune à financer ses investissements, après déduction du remboursement de la part en capital des annuités des emprunts, qui résultent de ses engagements antérieurs en matière de financement des investissements.

En €	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Amortissement du capital de la dette</b>	<b>1 789 729</b>	<b>2 243 248</b>	<b>1 583 171</b>	<b>1 666 869</b>	<b>1 630 000</b>
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	86	110	75	77	86
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	105	105	99	88	86
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>933 530</b>	<b>404 055</b>	<b>926 739</b>	<b>902 131</b>	<b>1 690 000</b>
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	55	27	55	57	90
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	53	56	54	60	73

La CAF nette, après avoir diminué de moitié de 2005 à 2006, s'est appréciée de nouveau en 2007 et 2008, pour retrouver son niveau antérieur (supérieur à 900 000 €).

Les chiffres disponibles pour 2009, ainsi que celui de 2010 (1 921 163 euros) fourni par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, confirment, comme pour l'EBF (Cf. *supra*), l'amélioration de la capacité d'autofinancement nette. Exprimée en €/hab., celle-ci est proche de la moyenne des communes comparables et même nettement plus élevée, en 2009.

### 3.4- Les investissements et l'endettement

<b>Dépenses d'investissement</b>					
En €	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Dépenses réelles d'équipement</b>	<b>4 548 974</b>	<b>5 302 432</b>	<b>3 615 099</b>	<b>5 440 578</b>	
Dépenses d'équipement (pour ordre)	3 266 207	2 584 599	2 023 671	1 654 101	
Immo. Financières	163 526	207 952	204 668	393 037	
Travaux pour tiers			877		
Transferts de charges		46 184		33 580	
Autres dépenses réelles	- 5 884	- 6 864	- 6 870	- 5 709	
Autres dépenses (pour ordre)	5 884	6 864	6 870	5 709	
<b>Dépenses réelles d'inv. (hors emprunts.)</b>	<b>4 706 617</b>	<b>5 503 521</b>	<b>3 813 774</b>	<b>5 827 906</b>	
Dépenses totales d'inv. (hors emprunts.)	7 978 708	8 141 167	5 844 315	7 521 296	
<b>Annuité de la dette (en k€)</b>	<b>2 510</b>	<b>3 049</b>	<b>2 302</b>	<b>2 540</b>	<b>2 479</b>
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	130	158	119	132	132
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	139	143	137	128	115

Hormis une baisse relativement importante en 2007, le montant des dépenses réelles d'équipement s'est globalement accru entre 2005 et 2008, passant de plus de 4,5 M€ à près de 5,5 M€.

En fin de période examinée, les principales réalisations communales ont concerné des travaux immobiliers (extension du centre technique municipal, construction d'un restaurant scolaire, extension d'un complexe sportif, par exemple), des travaux de voirie, ainsi que la réalisation de la ZAC des Toulait et de la salle festive.

L'annuité de la dette est restée stable autour de 2,5 M€ durant toute la période, sauf en 2006, où elle a atteint un peu plus de 3 M€, en raison, notamment, du remboursement anticipé de deux prêts, dont l'un de 385 000 euros en capital se rapportant à un immeuble de logements locatifs vendus par la commune en 2006.

Malgré cette stabilité en niveau, l'annuité, exprimée en €/habitants, a dépassé la moyenne de la strate de référence en 2006, 2008 et 2009, alors qu'elle lui était inférieure en début de période.

<b>Endettement (encours de la dette au 31/12)</b>					
En €	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Encours de dette</b>	<b>22 793 269</b>	<b>20 552 233</b>	<b>20 868 015</b>	<b>22 418 688</b>	<b>22 692 000</b>
<i>Cournon-d'Auvergne (€/hab.)</i>	1 181	1 065	1 082	1 162	1 204
<i>Moyenne de la strate (€/hab.)</i>	905	906	931	951	955

L'encours de la dette au 31 décembre de chaque exercice, après avoir diminué en 2006 et en 2007, s'est ensuite accru en 2008 et 2009, pour retrouver alors le niveau de 2005. Rapporté au nombre d'habitants, l'encours de la dette a été constamment et fortement supérieur à la moyenne de la strate de référence durant la période examinée.

La « *capacité de désendettement* »<sup>2</sup> (autrement dénommée « *ratio Klopfer* »), permettant de calculer le nombre d'années de CAF théoriquement nécessaires pour rembourser l'encours, s'est stabilisée autour de 8 années entre 2005 (7,7 ans) et 2008 (8,12 ans).

Enfin, la comparaison du besoin de financement et de la variation du fonds de roulement, sur la période 2005-2008, met en évidence une relative adéquation dans le temps entre les besoins de financement et la souscription d'emprunts nouveaux (Cf. tableau ci-dessous).

En €	2005	2006	2007	2008
<b>Besoin de financement</b>				
Dépenses totales d'investissement (hors emprunt)	7 978 708	8 141 167	5 844 315	7 521 296
Financement propre disponible	4 704 281	7 930 488	2 848 791	4 230 017
<b>Besoin de financement après remboursement de la dette</b>	<b>3 274 427</b>	<b>210 680</b>	<b>2 995 524</b>	<b>3 291 279</b>
Emprunts nouveaux de l'année	3 691 218	2 213	2 383 349	3 217 541
Besoin de financement après remboursement de la dette	3 274 427	210 680	2 995 524	3 291 279
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>416 791</b>	<b>- 208 467</b>	<b>- 612 176</b>	<b>- 73 738</b>

L'ordonnateur souligne, dans sa réponse aux observations provisoires, la nette amélioration, sur les derniers exercices, de la capacité de désendettement (6,84 ans en 2009 et 5,53 ans en 2010) due, selon lui, à la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements permettant de lisser les dépenses d'équipements structurants sur plusieurs exercices. Celui-ci tient compte d'une enveloppe d'emprunts maximale, laquelle, inférieure au remboursement de la dette en capital, doit permettre de contenir l'endettement de la commune, voire de le diminuer.

### 3.5 Conclusion sur l'analyse financière

*La situation financière de la commune de Cournon-d'Auvergne, analysée durant la période 2005-2008, paraît globalement maîtrisée.*

*Toutefois, ses marges de manœuvre en matière de fiscalité directe sont désormais limitées.*

*La capacité d'autofinancement dégagée a permis à la commune de procéder à des investissements, dont le financement a cependant nécessité le recours, à titre complémentaire, à des volumes d'emprunts relativement conséquents.*

*Le niveau de l'annuité de la dette communale dépasse la moyenne comparable des communes appartenant à la même strate démographique. Celui de l'encours total de la dette, en progression constante entre 2006 et 2009, est très supérieur à la moyenne comparable.*

<sup>2</sup> Mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et la CAF brute.

## **4- LA GESTION DE LA DETTE COMMUNALE**

### **4.1- L'organisation du service et l'information du conseil municipal**

Le suivi de la gestion de la dette de la commune et les négociations directes avec les banques sont assurés par des agents du service des finances, qui rendent compte au maire, à l'adjoint au maire chargé des finances et au directeur général des services.

La commune a formé ses agents pour ce faire. Elle utilise un logiciel spécifique de gestion et ne recourt pas à des cabinets de conseil pour ce type de gestion.

En application de l'article L. 2122-22, 3° du code général des collectivités territoriales, le maire a, par délibération du 31 mars 2008, reçu délégation du conseil municipal pour procéder, dans les limites fixées par ce dernier, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et pour passer, à cet effet, les actes nécessaires. Ces décisions sont régulièrement portées à la connaissance du conseil.

Des informations sur l'état de la dette communale, relatives en particulier à son montant, sa structure et son évolution, sont communiquées à l'assemblée délibérante lors du vote du budget et du débat sur les orientations budgétaires, à l'occasion duquel sont présentées des analyses rétrospective et prospective relatives à la dette.

Les documents budgétaires remis à l'ensemble des élus présentent de façon précise l'état de la dette dans des annexes détaillées.

*La chambre constate, d'une part, que le processus de gestion de la dette communale est efficient et, d'autre part, que l'information du conseil municipal en la matière est délivrée dans des conditions satisfaisantes.*

### **4.2- Les objectifs de la commune en matière de gestion de la dette**

#### **4.2.1- Objectif quant au volume de la dette**

Au cours de la période 2006-2009, l'encours de la dette a constamment augmenté (Cf. *supra*). Toutefois, lors du débat sur les orientations budgétaires pour 2010, tenu le 18 décembre 2009, le conseil municipal, s'est fixé pour objectif de ne pas augmenter, voire de diminuer, l'endettement par la fixation d'un plafond de 2 M€ d'emprunts nouveaux par an.

*La chambre observe que, pour 2010, du fait de la volonté exprimée à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, les dépenses d'investissement devaient être encadrées, afin de ne pas augmenter par trop le recours à l'emprunt.*

#### 4.2.2- Objectif quant au risque de taux

En la matière, la commune a souhaité minimiser les risques. Cet objectif s'est traduit par la conclusion d'un faible nombre emprunts dits « structurés ».

L'un d'eux, conclu en avril 2008, combine une première phase courte à taux fixe, puis une seconde phase assez longue, construite à partir d'un index variable, dont la détermination apparaît complexe :

- durant la première phase (jusqu'au 30 septembre 2011), le taux est de 3,84 % l'an ;
- durant la seconde phase (du 1<sup>er</sup> octobre 2011 au 1<sup>er</sup> octobre 2029) :
  - si Euribor 12 mois est inférieur ou égal à 6 %, le taux sera de 3,84 % sur 12 mois ;
  - si Euribor 12 mois est supérieur à 6 %, le taux sera égal à 3,84 % + 5 x (Euribor 12 mois – 6 %), sur 12 mois.

Contracté pour une durée de 21 ans et 6 mois, en avril 2008, quelques mois avant le déclenchement de la crise qui a affecté les marchés financiers, cet emprunt structuré de 2 M€ - qui comporte un risque potentiel certain<sup>3</sup> et qui peut être qualifié de « produit de pente » - offre donc un taux faible, apparemment avantageux pour la commune durant les deux premières années. Dans sa seconde phase, en revanche, il présente un risque plus grand d'une majoration de taux par rapport à l'indice choisi (ici, Euribor 12 mois), en raison principalement de l'application, au taux qui serait alors constaté, d'un très fort coefficient multiplicateur de 5.

Certes, depuis la création de l'euro en janvier 1999, l'Euribor 12 mois n'a jamais atteint le niveau de 6 %, mais il s'en est approché en août 2000 (5,341 %) et en octobre 2008 (5,526 %). Dans ces conditions, la réalisation du risque, par franchissement du cap de 6 %, n'apparaît pas complètement improbable, compte tenu également de la durée de vie restante – plus de 18 ans – de l'emprunt en cause.

*Si l'organisme prêteur mis en cause estime qu'un prêt indexé sur l'Euribor présente un risque de variation de taux plus élevé que celui de l'emprunt conclu en avril 2008 dès lors que l'Euribor 12 mois n'a jamais atteint 6,50 % depuis sa création, la chambre considère qu'en souscrivant cet emprunt structuré, la commune a pris un risque de taux, certes modéré en l'état, mais qui n'est pas inexistant à plus ou moins long terme.*

La part des emprunts structurés dans l'encours de la dette communale demeure toutefois minime sur la période contrôlée.

<sup>3</sup> Selon les termes de la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

<b>Encours (au 31/12) de la dette bancaire en emprunts structurés (budget principal)</b>					
Encours au 31/12	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Emprunts structurés (€)</b>	<b>1 326 389</b>	<b>1 262 355</b>	<b>744 369</b>	<b>2 608 891</b>	<b>2 671 422</b>
Encours total (€)	22 873 002	21 087 921	21 392 058	22 620 423	22 762 185
Part des emprunts structurés	5,80 %	5,99 %	3,48 %	11,53 %	11,78 %

Source : service des finances de la commune de Cournon-d'Auvergne

La part des emprunts classiques à taux variable, légèrement supérieure à 50 % en 2005, a, quant à elle, progressé pour atteindre un peu plus de 60 % en 2009, comme le montre le tableau ci-dessous.

<b>Encours (au 31/12) de la dette bancaire par type de taux fixe/variable (budget principal)</b>					
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Emprunts à taux fixe (€)</b>	<b>11 284 226</b>	<b>10 449 966</b>	<b>10 093 974</b>	<b>9 844 672</b>	<b>8 503 723</b>
%	49,33 %	49,55 %	47,19 %	43,52 %	37,36 %
<b>Emprunts à taux variable (€)</b>	<b>11 588 776</b>	<b>10 637 955</b>	<b>11 298 084</b>	<b>12 775 751</b>	<b>14 258 462</b>
%	50,69 %	50,45 %	52,81 %	56,48 %	62,64 %
Total (€)	22 873 002	21 087 921	21 392 058	22 620 423	22 762 185
%	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : service des finances de la commune de Cournon-d'Auvergne

*Nonobstant l'existence de l'emprunt structuré conclu en 2008, la chambre estime que la structure de la dette de la commune de Cournon-d'Auvergne en termes de risque de taux apparaît globalement saine.*

#### 4.2.3- Objectif quant au risque de change

L'objectif défini par la commune d'une prise minimale de risque dans la gestion de sa dette se traduit également par l'existence de deux emprunts souscrits par référence à une devise étrangère autre que l'euro, et donc réputés moins sûrs du fait d'un risque de change.

L'un des emprunts souscrits en Franc Suisse, d'un montant de 1 219 363,49 CHF<sup>4</sup>, à taux variable et révisable tous les 3 mois (indexé sur le Libor 3 mois, auquel s'ajoute une marge de + 0,30 %) a été conclu avec l'établissement bancaire concerné, en août 1999, pour une durée de 15 ans.

Il n'est pas assorti d'un instrument de couverture du risque de change, lequel est donc supporté par la commune en cas de dépréciation de l'euro par rapport au Franc Suisse. En effet, en vertu des articles 7 et 8 du contrat de prêt, la commune doit payer la contre-valeur en euro du montant en Franc Suisse des intérêts courus et de la fraction de capital à rembourser, cette contre-valeur étant calculée sur la base du cours de change publié 15 jours ouvrés avant la date d'échéance.

<sup>4</sup> Au 26.11.2010, 1 CHF valait 0,75332 € et 1 € valait 1,32745 CHF.

Les 18 premières échéances courues (du 1<sup>er</sup> décembre 1999 au 1<sup>er</sup> mars 2004) ont connu un taux de change constant (1 € pour 1,597 CHF) : la commune n'a donc pas subi de perte de change sur cette période ; mais elle n'a pas non plus bénéficié de gain de change.

Seules 7 des 44 premières échéances courues ont permis à la commune de réaliser un gain de change : du 1<sup>er</sup> mars 2007 au 1<sup>er</sup> septembre 2008, l'euro s'est apprécié par rapport au Franc Suisse, 1 € valant entre 1,601 et 1,644 CHF aux échéances concernées.

Les 29 autres échéances (du 1<sup>er</sup> juin 2004 au 1<sup>er</sup> décembre 2004 et du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 1<sup>er</sup> septembre 2010) se sont traduites par des pertes de change pour la commune, la parité entre l'euro et le Franc Suisse ayant évolué en faveur de la devise helvétique, à des taux inférieurs à celui des 17 premières échéances : 1 € a valu autour de 1,55 CHF de 2004 à 2006, puis 1,51 CHF en 2009. A la fin de la présente instruction, l'année 2010 avait été encore plus défavorable pour la commune, puisque l'euro s'était davantage déprécié par rapport au Franc Suisse : à l'échéance du 1<sup>er</sup> mars 2010, l'euro valait ainsi 1,466 CHF, au 1<sup>er</sup> juin 2010, 1,410 CHF et, au 1<sup>er</sup> septembre 2010, 1,370 CHF.

*Si la commune a pu réaliser une économie en termes de taux d'intérêt par rapport à un emprunt souscrit en Euro et indexé sur l'Euribor 3 mois + 0,30 %, la chambre estime que le bilan actuel en termes de risque de change, pour l'emprunt contracté en 1999 en Franc Suisse, s'avère négatif pour la collectivité.*

*Au surplus, la chambre observe qu'une collectivité publique locale n'a pas vocation à rechercher des financements sur le marché des devises étrangères, en spéculant sur des gains de change ou en prenant à sa charge des pertes de change, particulièrement sans instrument de couverture du risque de change.*

#### **4.3- La mise en concurrence et les négociations avec les prêteurs**

La commune de Cournon-d'Auvergne met en concurrence au minimum trois établissements bancaires, en vue de la souscription de chaque emprunt. Chaque banque fait systématiquement à la commune une présentation des produits qu'elle propose en lui fournissant des documents explicatifs.

Les différentes offres bancaires sont analysées par le service des finances, au moyen d'un logiciel de gestion de la dette et de tableaux spécifiques présentant des simulations de coûts en fonction de la durée et des taux proposés. Les offres, accompagnées de ces analyses, sont ensuite transmises pour décision au maire, à l'adjoint au maire chargé des finances et au directeur général des services.

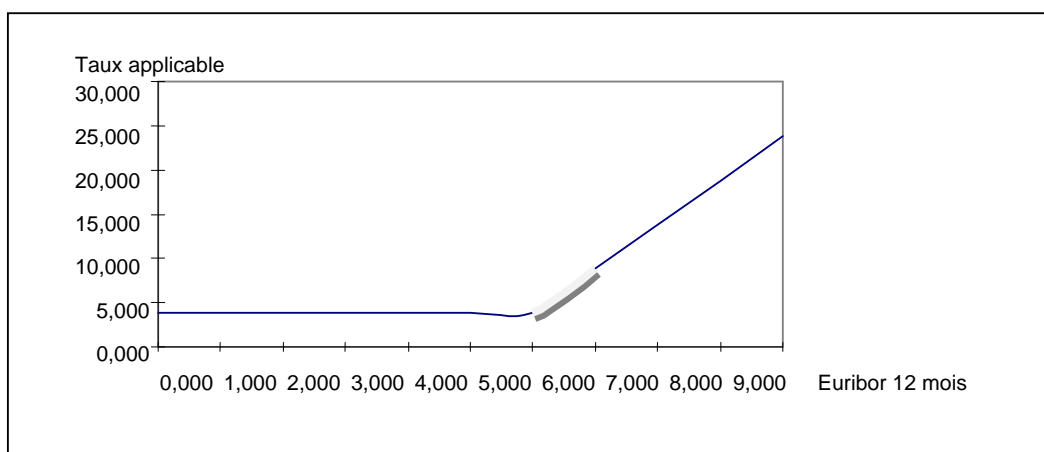
Cependant, en ce qui concerne l'emprunt structuré conclu en avril 2008, la chambre, après avoir examiné les documents de présentation du produit fournis par l'établissement prêteur au cours de la négociation et notamment ceux qu'il a joints à sa réponse aux observations provisoires, est conduite à formuler trois observations.

- D'une part, la mention « *Un produit de marché long terme, à taux fixe* » et le rappel insistant de l'expression « *taux fixe* », dans ce document, ne correspondent pas à la réalité du produit financier proposé. En effet, il s'agit, bien au contraire, d'un produit à taux variable, puisqu'il comporte deux phases distinctes, avec des mécanismes distincts de fixation du taux d'intérêt, le calcul du taux dans la seconde phase faisant intervenir un indice de marché (Euribor 12 mois) susceptible par définition de varier à chaque échéance.

- D'autre part, si le prêteur a fourni, lors de la négociation, un tableau retraçant l'évolution sur les 5 années précédentes (du 21 mars 2003 au 19 mars 2008) de l'Euribor 12 mois, la commune aurait pu utilement disposer, pour enrichir sa réflexion sur le mécanisme de calcul du taux proposé par la banque, de l'évolution de cet indice de la zone euro depuis janvier 1999 ; elle aurait été ainsi en mesure de constater qu'il s'était approché de la barrière de 6 %, en dépassant 5,30 % entre août et octobre 2000.

- Enfin, si un autre feuillet de présentation comporte les formules de calcul des taux d'intérêt (pour deux offres différentes, l'une d'un emprunt sur 15 ans, l'autre sur 20 ans), le prêteur n'a pas fourni de simulation de l'hypothèse défavorable (autrement dénommée « *stress test* ») de franchissement du cap de 6 % par l'Euribor 12 mois.

La chambre observe que si ce dernier atteint par exemple 6,50 %, lors d'une échéance annuelle de la seconde phase, le taux d'intérêt applicable serait de 6,34 %<sup>5</sup>, alors que le taux de la première phase est de 3,84 %. A partir d'un Euribor 12 mois supérieur à 6,54 %, le taux applicable devient supérieur à l'Euribor 12 mois (pour un Euribor 12 mois à 7 %, le taux serait de 8,84 %, du fait de la forte pente, due au multiplicateur de 5 de ce produit structuré). Le graphique ci-après donne un aperçu de l'évolution du taux d'intérêt applicable durant la seconde phase de l'emprunt selon la valeur de l'Euribor 12 mois, ce qui permet de visualiser la « *pente* » à partir d'un Euribor 12 mois égal à 6 %.



<sup>5</sup> Soit :  $3,84 + 5 \times (6,5 - 6) = 6,34$ .

*La chambre considère que les documents de présentation fournis à la commune par l'organisme prêteur, au cours de la négociation de l'emprunt structuré conclu en avril 2008, apparaissent nettement insuffisants, voire trompeurs, et n'ont pas permis à la collectivité de mesurer pleinement les incidences à plus ou moins long terme de sa prise de décision.*

L'encours de la dette se répartit de la manière suivante pour les différentes banques contractantes de la commune :

<b>Répartition de l'encours de la dette par organisme prêteur</b>					
En €	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Dexia</b>	12 753 360	14 160 988	13 130 007	14 192 888	15 567 290
%	59 %	62 %	62 %	66 %	63 %
<b>Caisse d'épargne / CFF</b>	2 445 770	3 314 699	3 122 694	2 919 941	2 636 024
%	11 %	14 %	15 %	14 %	11 %
<b>Crédit Agricole /BFT</b>	1 249 006	1 152 663	1 052 558	948 957	2 841 484
%	6 %	5 %	5 %	4 %	12 %
<b>Caisse des dépôts et consignations</b>	4 296 509	3 512 851	2 793 565	2 165 691	2 606 062
%	20 %	15 %	13 %	10 %	11 %
<b>EPF SMAF + SIEG 63</b>	815 786	731 900	989 096	1 164 582	969 563
%	4 %	3 %	5 %	5 %	4 %
<b>Total (BP + B Annexes)</b>	21 560 431	22 873 101	21 087 920	21 392 059	24 620 423

*La chambre observe que Dexia apparaît comme le premier organisme prêteur de la commune et détient près des deux tiers de l'encours global de la dette.*

Les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations sont, pour la plupart, des prêts pour le logement social indexés sur le Livret A, auxquels s'ajoute un emprunt de 1 M€ pour la salle festive, conclu sur 20 ans, à un taux fixe de 4,47 %, en décembre 2008.

La commune a également fait appel à l'établissement public foncier Syndicat mixte d'aménagement foncier du Puy-de-Dôme (EPF-SMAF) pour l'acquisition de terrains en vue de constituer des réserves foncières ou de bâtiments dans le cadre d'opérations d'urbanisme.

Une dette résiduelle de 24 792 € envers le Syndicat intercommunal d'électricité et du gaz du Puy-de-Dôme (SIEG 63) subsiste pour le remboursement d'un emprunt qui avait été souscrit pour le financement de l'éclairage public.

La part des dettes envers l'EPF-SMAF et le SIEG 63 dans l'encours total de la dette de la commune ne dépasse pas 5 % sur la période contrôlée.

#### **4.4- Les réaménagements d'emprunts**

Sur 9 emprunts refinancés en décembre 2003 pour profiter de taux fixes plus bas, 5 étaient déjà à taux fixe (entre 4,57 % et 6,20 %) et 4 étaient indexés sur un index variable (le TAM : taux annuel monétaire) avec des marges comprises entre 0,15 % et 0,55 %.

Ces renégociations ont engendré des soultes, d'un montant total de 89 500 €, qui se sont ajoutées au capital des nouveaux emprunts.

La chambre note que les durées résiduelles des emprunts renégociés, qui étaient comprises entre 7 et 17 ans, ont été allongées à 12 et 20 ans.

#### **4.5- L'emprunt et les autres modes extérieurs de financement**

La chambre relève que la commune n'a pas eu recours à des modes de financement extérieurs autres que les emprunts bancaires, tels que les émissions obligataires, les titres de créances négociables, le crédit-bail ou les contrats de partenariat entre personnes publiques et privées.

#### **4.6- Gestion de la dette et gestion de la trésorerie**

La trésorerie est suivie quotidiennement, l'objectif étant la mise en œuvre d'une « *gestion de trésorerie zéro* ».

La commune dispose d'un outil de prévision et de gestion spécifique, sous la forme de tableaux élaborés hebdomadairement par l'agent en charge de la gestion de la dette, qui est également responsable de la gestion de la trésorerie.

La collectivité bénéficie d'une ligne de trésorerie de 1 M€ et a souscrit un crédit *revolving*.

Les besoins de trésorerie dus aux dépenses de fonctionnement sont couverts par le fonds de roulement et les recettes de fonctionnement courantes. Le recours à la ligne de trésorerie est destiné à préfinancer des dépenses d'investissement dans l'attente de prêts au meilleur taux ou de subventions.

*La chambre retire du constat qui précède que la commune apparaît en mesure d'opérer un réel arbitrage entre les moyens de financement à court terme et de financement à plus long terme.*

## 5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1- Les effectifs et les charges de personnel

Le bilan social prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié a été régulièrement établi et présenté, pour les années 2007 et 2009. Celui de 2005 n'a pu l'être, en raison, selon le représentant de la commune, d'un problème d'ordre informatique.

L'effectif du personnel communal (en termes d'emplois pourvus) s'élève au 31 décembre 2009 à 457 agents, dont 339 titulaires et 118 contractuels, alors qu'il était au 31 décembre 2005 de 437 agents, dont 310 titulaires et 127 contractuels (Cf. tableau ci-dessous).

Effectifs des personnels					
Au 31/12	2005	2006	2007	2008	2009
Titulaires (emplois pourvus)	310	322	341	337	339
Contractuels	127	116	108	124	118
Total personnels	437	438	449	461	457

Source : annexes des comptes administratifs

Durant la période sous revue, les charges de personnel ont augmenté régulièrement en volume. La variation totale sur 4 ans représente + 10,49 %, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,5 % environ (Cf. tableau ci-dessous).

Evolution des charges de personnel						
En k€	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2005
<b>Charges de fonctionnement</b>	<b>18 486</b>	<b>23 029</b>	<b>20 704</b>	<b>21 409</b>	<b>21 406</b>	<b>2 920</b>
<b>Charges de personnel</b>	<b>11 229</b>	<b>11 670</b>	<b>12 514</b>	<b>12 779</b>	<b>12 407</b>	<b>1 178</b>
N+1/N		3,93 %	7,23 %	2,12 %	- 2,91 %	10,49 %
<u>Charges de personnel</u> Charges de fonctionnement	60,74 %	50,68 %	60,44 %	59,69 %	57,96 %	
<b>Moyenne de la strate</b>	<b>51,53 %</b>	<b>51,56 %</b>	<b>51,98 %</b>	<b>52,55 %</b>	<b>53,43 %</b>	

Source : Fiches DGFIP

Bien qu'en baisse tendancielle, et à l'exclusion de l'année 2006, la part des charges de personnel dans les charges de fonctionnement de la commune est toujours très supérieure à la moyenne de la strate de comparaison.

Selon la collectivité, cette situation découle directement de son choix d'effectuer en régie le maximum de travaux possibles (notamment en matière de maintenance, de petit entretien des matériels et du patrimoine communal) et du fait qu'elle se trouve dans la limite supérieure de la strate de comparaison (communes de 10 000 à 20 000 habitants), ce qui suppose, selon elle, un bon niveau d'équipements.

Face à la tendance à la hausse de ces dépenses, le conseil municipal s'est fixé, dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires pour 2010, un objectif de stabilisation des charges de personnel. Cela implique, selon la commune, que soient mises en œuvre la mutualisation et la réorganisation ou le réaménagement de certains services, l'optimisation des moyens techniques, la formation des agents dans le but d'une plus grande polyvalence, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que l'annualisation du temps de travail dans certains secteurs pour éviter des recrutements.

Néanmoins, la chambre a pu observer, à la fin de son instruction, que ces décisions de principe ne s'accompagnaient pas de davantage de précisions, notamment chiffrées, ni de mesures plus détaillées.

Aussi recommande-t-elle, pour les années à venir, la poursuite et le développement de la mise en œuvre des actions nécessaires à la réalisation de cet objectif de stabilisation des charges de personnel.

## 5.2- L'organigramme des services et les filières

L'organisation des services, au cours de la période sous revue, a été présentée à la chambre sur la base d'organigrammes (datés de novembre 2004 et de septembre 2010). La forme de l'organigramme actuellement en vigueur mériterait, selon la juridiction, d'être rénovée, voire précisée.

L'évolution entre 2005 et 2009 des effectifs d'agents titulaires par filière montre, pour la filière technique, une progression (en données absolues) de 19 agents, qui s'explique par la volonté de la commune, comme cela a déjà été rapporté plus haut, de développer les travaux en régie, notamment au sein du centre technique municipal (Cf. tableau ci-dessous).

Evolution 2005-2009 par filières (agents titulaires)						
Filière	2005					2009/2005
	A	B	C	TOTAL	%	
Administrative	8	3	45	56	18,1 %	
Animation	0	3	1	4	1,3 %	
Culturelle	6	15	0	21	6,8 %	
Sanitaire et sociale	0	0	20	20	6,5 %	
Police municipale	0	0	6	6	1,9 %	
Activité physique et sportive	0	6	0	6	1,9 %	
Technique	5	8	184	197	63,5 %	
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>256</b>	<b>310</b>	<b>100 %</b>	
%	6,1 %	11,3 %	82,6 %	100 %		
Filière	2009					2009/2005
	A	B	C	TOTAL	%	
Administrative	9	6	48	63	18,6 %	12,50 %
Animation	0	4	4	8	2,4 %	100,00 %
Culturelle	3	16	0	19	5,6 %	- 9,52 %
Sanitaire et sociale	0	0	20	20	5,9 %	0,00 %
Police municipale	0	0	6	6	1,8 %	0,00 %
Activité physique et sportive	1	6	0	7	2,1 %	16,70 %
Technique	5	9	202	216	63,7 %	9,64 %
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>41</b>	<b>280</b>	<b>339</b>	<b>100 %</b>	
%	5,3 %	12,1 %	82,6 %	100 %		

\* Source : comptes administratifs

Pour les emplois permanents, les créations de postes ont concerné ceux de contrôleur territorial, d'agents de surveillance de la voie publique et du service environnement, et de professeur de l'école de musique. Elles ont également porté, en début de période (décembre 2005), sur un emploi de collaborateur de cabinet, attaché à la démocratie de proximité et, en fin de période (mai 2010), sur un emploi de contractuel de catégorie A, en qualité de responsable des espaces verts.

Durant ces cinq années, la commune a eu recours à des contrats saisonniers concernant les installations du camping et du plan d'eau (soit 40 à 50 emplois d'été), ainsi qu'à des mises à disposition de personnels pour les diverses manifestations culturelles et sportives, notamment la « Foire-exposition » et le « Sommet de l'élevage », pour le Centre de loisirs, ainsi que pour les clubs d'escrime et de handball.

### 5.3- Le recrutement

#### 5.3.1- Une procédure classique de recrutement

L'examen des dossiers de recrutement, réalisé par échantillon, a permis de constater l'existence, pour chaque dossier, d'une fiche comportant la définition du profil du poste à pourvoir et décrivant les missions et les compétences recherchées.

Le respect du premier alinéa de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui dispose que « *lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance* », a été constaté.

En effet, si les déclarations de vacance du poste auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale n'étaient pas toutes présentes dans les dossiers des personnels examinés, elles ont été communiquées en cours d'instruction.

La publicité des vacances d'emplois a été assurée, durant la période examinée, par des annonces dans une revue spécialisée, dans les journaux locaux, et par une information dans les services de la commune, en vue de favoriser la mobilité interne.

Les candidatures ont été soumises à un jury de recrutement comprenant le maire et le directeur général des services (ou son adjoint), s'il s'agissait d'un emploi de catégorie A ou B, l'élu en charge du secteur concerné, la responsable des ressources humaines et le chef de service intéressé. La commune a déclaré ne pas recourir à un cabinet de recrutement.

*Néanmoins, et bien que cela soit une règle énoncée clairement, la chambre a pu constater que les propositions motivées et les avis du jury, soumis au maire, ne figuraient pas systématiquement dans les dossiers des personnels recrutés, ce dont ce dernier a pris acte. Il a aussi indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, que les propositions du jury seraient désormais classées systématiquement dans le dossier de l'agent recruté.*

### 5.3.2- Le recours aux non-titulaires

Comme le montre le tableau ci-après, la proportion des agents non-titulaires, proche de 30 % au début de la période contrôlée, a décru pour se stabiliser autour du quart des effectifs en 2009. La commune indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que, parallèlement, elle a créé un centre d'animation municipal qui fonctionne avec une équipe d'agents titulaires et un volant important de non-titulaires, qui interviennent les mercredis et durant les périodes de vacances scolaires et dont le nombre est modulé en fonction de celui des enfants accueillis.

	Répartition des personnels titulaires et non-titulaires				
	2005	2006	2007	2008	2009
Titulaires (emplois pourvus)	310	322	341	337	339
Non-titulaires	127	116	108	124	118
Total personnels	437	438	449	461	457
<b>% Non-titulaires</b>	<b>29,06 %</b>	<b>26,48 %</b>	<b>24,05 %</b>	<b>26,90 %</b>	<b>25,82 %</b>

Source : annexes des comptes administratifs

La commune précise également que le statut de non-titulaire recouvre des situations extrêmement diverses, telles que apprentis, emplois d'insertion, emplois saisonniers, remplacements d'agents temporairement indisponibles, contrats éducatifs, « jobs » d'été, besoins ponctuels, etc.

Entre 2005 et 2009, la commune a mis en œuvre un « *plan de déprécarisation* », d'un coût estimé à 71 821 €. Celui-ci a concerné 51 agents non-titulaires, dont 21 contractuels de droit public, 23 bénéficiaires de contrats emplois-services (CES) ou de contrats emplois-consolidés (CEC) et 7 signataires de contrats emplois-jeunes (Cf. tableau ci-dessous).

	Contractuels	CES - CEC	Emplois-Jeunes	Total
2005	1	2	1	4
2006	6	8		14
2007	9	11	4	24
2008	3	2	2	7
2009	2			2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>51</b>

Ce plan a donc contribué, durant ces cinq années, à une baisse de près de 8 % (soit 9 agents en valeur absolue) du nombre des non-titulaires et à une hausse d'environ 8,5 % du nombre d'agents statutaires, ainsi que cela ressort du tableau ci-après.

<b>Evolution titulaires et non-titulaires</b>					
	Emplois statutaires		Evolution	Non-titulaires	Evolution
	Postes ouverts	Postes pourvus	N/N-1	Temps complet ou temps non-complet	N/N-1
*2005	378	310		127	
*2006	322	322	3,87 %	116	- 8,7 %
*2007	434	341	5,9 %	108	- 6,9 %
*2008	452	337	- 1,17 %	124	14,8 %
*2009	463	339	0,59 %	118	- 4,83 %
2005/2009	85	29	9,35 %	- 9	- 7,1 %

Source : annexes des comptes administratifs

*Enfin, à la suite de l'examen du cas particulier du recrutement du responsable du service des espaces verts, la chambre entend rappeler que, si les dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>6</sup> - dispositions auxquelles la commune déclare n'avoir recours que de manière exceptionnelle (en réalité, une seule fois sur la période contrôlée) -, peuvent être interprétées comme permettant notamment le recrutement, pour un emploi de catégorie A, d'un agent contractuel dont le profil particulier constitue un avantage déterminant (type d'expérience, formation ou compétence très spécialisés) pour l'exercice des fonctions proposées par rapport à des candidats statutaires, elles n'ont pas pour objet ni pour effet d'autoriser le recrutement d'un agent non-titulaire avant le constat du caractère réellement infructueux de l'appel à candidatures auprès des agents fonctionnaires pour exercer lesdites fonctions.*

#### **5.4- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**

Début 2010, la commune de Cournon-d'Auvergne s'est engagée dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui s'est concrétisée, dans un premier temps, par la réalisation d'une étude préalable effectuée par une étudiante accueillie en stage dans les services communaux. Cette étude a dressé un bilan de l'existant et proposé des axes de travail et des actions concrètes.

La première de celles-ci a été l'élaboration de fiches de poste devant être établies pour l'ensemble des agents de la collectivité et actualisées chaque année, le service des sports ayant été choisi expérimentalement.

<sup>6</sup> « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre I du statut général, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants : (...)° 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifie. (...) ».

*La chambre considère que, si les fiches de postes ainsi établies sont des outils indispensables à une bonne gestion des ressources humaines, d'autres actions concrètes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences auraient sûrement vocation à être développées, dans une commune de l'importance de Cournon-d'Auvergne.*

### **5.5- Le régime indemnitaire**

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Cournon-d'Auvergne est fondé sur la délibération du conseil municipal du 25 septembre 2003, qui définit quatre axes d'orientation : la réduction des écarts à l'intérieur des filières et entre elles, l'harmonisation avec la nouvelle réglementation, la simplification du dispositif, la prise en compte de la responsabilité et le maintien du niveau de rémunération pour les agents.

Les modalités d'application de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), dont le régime est fixé par le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 modifié, qui répartit les bénéficiaires en trois catégories, ont été plus particulièrement examinées. Il a ainsi pu être constaté que les taux maxima de ces primes ont été respectés, voire régularisés en cours d'instruction, et que les montants octroyés sont conformes au montant moyen annuel fixé par arrêté interministériel et au taux retenu par l'autorité territoriale.

### **III - Recommandations sur la gestion des ressources humaines**

*La chambre recommande à la commune de poursuivre, pour les années à venir, la mise en œuvre d'actions nécessaires à la réalisation de son objectif de stabilisation des charges de personnel et de limitation de l'augmentation de la masse salariale.*

*Elle lui recommande également de développer des actions concrètes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans le droit fil de ce qu'elle a initié au début de l'année 2010.*

