



Chambre régionale des comptes  
de Franche-Comté

*La Présidente,*

Besançon, le 10 JAN 2012

**Recommandé avec AR**

N/REF. : N° G. 11

Monsieur le Maire,

Par lettre du 2 décembre 2011, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Valentigney. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Vos réponses parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe le 30 décembre 2011.

À l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Monsieur le Maire  
Hôtel de ville  
Place Émile Peugeot  
BP 79  
25702 VALENTIGNEY

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques du Doubs.

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

  
Marie-Christine DOKHÉLAR





**Chambre régionale des comptes  
de Franche-Comté**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE VALENTIGNEY**

**Exercices 2005 à 2010**

## SOMMAIRE

I.	PRÉSENTATION DE LA COMMUNE .....	5
II.	RAPPEL DE LA PROCÉDURE .....	5
III.	LA FIABILITÉ DES COMPTES .....	7
A.	<i>l'application des principes comptables peut être améliorée</i> .....	7
B.	<i>Les travaux en régie</i> .....	8
C.	<i>L'imputation comptable de certaines opérations en fin d'exercice</i> .....	14
IV.	LA SITUATION FINANCIÈRE .....	17
A.	<i>Le niveau des produits et des charges</i> .....	19
B.	<i>La capacité d'autofinancement</i> .....	21
C.	<i>L'endettement</i> .....	22
D.	<i>Les dépenses d'équipement</i> .....	23
E.	<i>Les risques externes</i> .....	25
F.	<i>Conclusions et perspectives</i> .....	26
V.	L'ÉVOLUTION DE L'ABSENTÉISME .....	27
A.	<i>Le recensement des absences est à améliorer</i> .....	27
B.	<i>Le niveau de l'absentéisme reste préoccupant</i> .....	28
C.	<i>Les causes de l'absentéisme</i> .....	29
D.	<i>Les mesures mises en œuvre par la collectivité</i> .....	30
VI.	L'INFORMATION DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE ET DES CITOYENS .....	36
A.	<i>L'information des élus</i> .....	36
B.	<i>L'information des citoyens</i> .....	38
VII.	LA GESTION DE L'AIRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE .....	41
A.	<i>Le contexte</i> .....	41
B.	<i>La création de l'aire d'accueil</i> .....	42
C.	<i>La gestion quotidienne</i> .....	44
D.	<i>Le bilan financier</i> .....	46
VIII.	L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE .....	49
A.	<i>La réglementation</i> .....	49
B.	<i>Les écoles maternelles et primaires</i> .....	49
C.	<i>L'organisation administrative dans le domaine scolaire</i> .....	50
D.	<i>La politique éducative</i> .....	50
E.	<i>Les dépenses afférentes à l'enseignement primaire</i> .....	51
F.	<i>La scolarisation des enfants des gens du voyage</i> .....	52

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

La commune de Valentigney, dont la population est de 11 717 habitants, appartient à la communauté d'agglomération « *Pays de Montbéliard Agglomération*<sup>1</sup> » composée de 29 communes. Son budget est de plus de 20 millions d'euros (M€) en 2010. La commune employait 177 agents fin 2009.

L'examen de la gestion de la commune, qui a porté sur les exercices 2005 à 2010, fait apparaître une **situation financière** saine, avec des charges de fonctionnement maîtrisées et un endettement contenu lui permettant de dégager une capacité d'autofinancement qui s'est progressivement renforcée sur la période contrôlée. Les investissements sont à un niveau peu élevé pour une collectivité de cette taille et le fonds de roulement qui se dégage fin 2010, près de 600 000 €, lui permet de disposer d'une marge de manœuvre pour les investissements à venir, nonobstant les incertitudes pesant sur les futures recettes fiscales.

La **fiabilité des comptes** de la commune doit être améliorée, en particulier pour les écritures patrimoniales et les écritures d'ordre. La chambre a relevé que la commune transfère en section d'investissement, à hauteur de 40 000 € à 70 000 € selon les années, des opérations relevant de la section de fonctionnement, par des écritures d'ordre non prévues par la réglementation comptable, ce qui lui permet de percevoir des recettes au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) d'un niveau plus élevé que celui auquel elle peut régulièrement prétendre. De même, la comptabilisation au titre des travaux en régie de charges de fonctionnement insuffisamment justifiées affecte la sincérité des comptes et crée des recettes supplémentaires de FCTVA contestables.

Si la lutte contre l'**absentéisme**, dont le niveau reste préoccupant, est une volonté clairement affichée des élus, l'efficacité de cette politique doit reposer sur des données fiables et impose donc d'améliorer le recensement des absences. La chambre engage la commune à poursuivre les actions mises en œuvre. Parmi les diverses mesures, la modulation du régime indemnitaire, fondée dans son principe, est critiquable dans son application notamment en raison des modalités d'intervention d'une commission de modulation dans un domaine de compétence réservé au maire de la commune.

L'**information des élus et du public** sur les affaires intéressant la gestion communale est assurée de façon régulière. Toutefois, la présentation des informations relatives au budget et aux finances dans les supports de communication de la commune peut être améliorée.

L'**aire d'accueil des gens du voyage**, en service depuis un peu plus d'une année, est gérée par la commune et par la communauté d'agglomération, mais la répartition des compétences ne s'inscrit pas dans le cadre prévu par la loi du 5 juillet 2000. En effet, la gestion de l'aire est assurée par les deux collectivités, au risque d'une confusion dans les attributions de chacune. Le recouvrement amiable des droits d'occupation s'avère parfois difficile et nécessite une meilleure concertation avec le

---

<sup>1</sup> Dénomination de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard depuis fin 2010.

comptable public. Le suivi du bilan financier de l'aire d'accueil devra être amélioré, en recensant de façon exhaustive les dépenses qui y sont rattachées et en veillant à l'encaissement des recettes attendues.

**La compétence de la commune en matière scolaire** repose sur une organisation administrative adaptée. Le principe de gratuité de l'enseignement primaire et celui d'égalité des élèves font l'objet d'attention de la part de la collectivité et sont respectés.

En conclusion, la chambre formule les **principales recommandations** suivantes :

- n'inscrire au titre des **travaux en régie** que les dépenses qui constituent des immobilisations, constatées selon une procédure écrite formalisée de recensement des heures de main d'œuvre et d'utilisation des matériels comptabilisées à leur coût réel ;
- mettre un terme à la pratique visant, via des écritures d'ordre, à transférer en section d'investissement les charges payées au cours de l'année au titre **des redevances de prestations de gros entretien (P3) des contrats de maintenance des installations de chauffage** ;
- assurer un recensement exhaustif des informations relatives à **l'absentéisme** ;
- conserver au maire exclusivement les décisions individuelles de **modulation des primes en cas d'absentéisme**, éventuellement après avis d'une commission qui ne pourrait intervenir qu'à titre consultatif et sans avoir connaissance d'informations relevant du secret médical ;
- en cas d'impayés des droits d'occupation de **l'aire d'accueil des gens du voyage**, émettre les titres de recettes ; recenser de manière exhaustive les dépenses liées au fonctionnement de l'aire d'accueil et veiller à l'encaissement effectif des recettes attendues des partenaires financiers institutionnels.

## I. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Valentigney est une commune située sur les bords du Doubs, dans le département du même nom. Sa population était de 11 740 habitants au recensement de 2008<sup>2</sup>. Valentigney appartient à la communauté d'agglomération Pays de Montbéliard Agglomération qui compte 29 communes et environ 120 000 habitants.

Le budget de la commune est de plus de 20 M€ en 2010 dont près de 14 M€ en fonctionnement. La commune employait 177 agents fin 2009.

Le maire actuel, M. Daniel Petitjean, élu en 2008, est également vice-président de la communauté d'agglomération. Son prédécesseur au cours de la période contrôlée, M. André Gerwig, a été maire de la commune de 2004 à 2008. M. Petitjean assurait alors les fonctions de 1<sup>er</sup> adjoint.

## II. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

Par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2010, la présidente de la chambre régionale des comptes a informé l'ordonnateur en fonctions, M. Petitjean, de l'ouverture de l'examen de la gestion de la commune depuis l'exercice 2005 jusqu'à la période la plus récente. L'ordonnateur précédent en a également été informé.

Conformément aux dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, le contrôle a porté sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

L'entretien préalable à la formulation des observations de la chambre, prévu par l'article R. 241-8 du même code, a eu lieu le 3 mai 2011 avec l'ordonnateur en fonctions et le 6 mai 2011 avec son prédécesseur.

Les **thèmes examinés** lors du contrôle sont les suivants :

- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- l'évolution de l'absentéisme ;
- l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens ;
- la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage ;
- la commune et l'enseignement primaire.

Dans sa séance du 9 mai 2011, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires qui ont fait l'objet d'un rapport communiqué à l'ordonnateur

---

<sup>2</sup> Sources Insee, population légale 2008 qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur. Le maire de Valentigney a fait part à la chambre de ses réponses.

Des extraits du rapport ont également été communiqués au président de la communauté d'agglomération Pays de Montbéliard agglomération, au comptable public en exercice et à son prédécesseur. Le président de la communauté d'agglomération a fait parvenir des réponses à la chambre.

Le présent rapport d'observations définitives tient compte des réponses obtenues.

### III. LA FIABILITÉ DES COMPTES

#### A. L'APPLICATION DES PRINCIPES COMPTABLES PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

##### 1. L'indépendance des exercices

Le contrôle a porté sur la mise en œuvre par la commune du rattachement des charges et des produits à l'exercice : les dépenses et recettes de la section de fonctionnement relatives à un exercice doivent être effectivement et de manière exhaustive affectées aux comptes et donc au résultat de l'exercice.

La chambre a constaté que la commune a procédé au **rattachement des charges et des produits à l'exercice** à compter de l'exercice 2007 seulement. Ainsi l'année 2005 retrace 11 mois de consommation de fluides (électricité, chauffage) alors que 2006 en supporte 13 mois. Le rattachement est désormais pratiqué régulièrement.

La commune ne procède pas au **recensement des produits et des charges constatés d'avance**, sauf en matière d'intérêts courus non échus (ICNE). Les charges et produits constatés d'avance sont ceux qui ont donné lieu à l'émission de mandats et de titres de recettes dans l'année mais qui se rapportent totalement ou partiellement à l'exercice suivant : ils devraient, dès lors, faire l'objet de mandats et de titres d'annulation ou de réduction sur les comptes précédemment mouvementés. La commune estime que les produits qu'elle encaisse concernent bien l'année sur laquelle ils sont imputés. S'agissant des charges, elle indique que seuls les abonnements pourraient faire l'objet d'un tel rattachement, mais que ce recensement concernerait un volume financier minime, de sorte que l'absence de rattachement ne nuit pas à la fiabilité des comptes. L'instruction de la chambre a toutefois identifié des opérations pour lesquelles le rattachement aurait été justifié (cf. infra sur l'aire d'accueil des gens du voyage).

**La chambre recommande à la commune de procéder au rattachement des produits et des charges constatés d'avance.**

##### 2. Le recensement et le suivi des immobilisations

Le contrôle a porté sur le suivi comptable des immobilisations.

Les comptes de bilan comportent en 2009 une somme de 20 136,09 € au compte 275 « *dépôts et cautionnements versés* ». Les recherches entreprises avec l'aide du comptable public ont permis d'établir que cette somme correspond à un versement effectué en 1989 à EDF, pour préfinancer des travaux sur le réseau électrique. Toutefois des remboursements auraient été comptabilisés par la suite, sans qu'il soit possible d'affirmer aujourd'hui que les sommes préfinancées ont bien été remboursées dans leur intégralité. La collectivité et son comptable sont convenus d'étudier les modalités d'une régularisation comptable, afin de ne plus laisser apparaître l'existence d'un dépôt ou d'un cautionnement désormais fictif dans les comptes de la commune.

**La chambre recommande à la commune d'améliorer le suivi des opérations patrimoniales.**

### **3. La comptabilisation des principales opérations patrimoniales**

La chambre a étudié la manière dont la collectivité gère et valorise son patrimoine, et identifie les risques qui nécessitent un provisionnement, en vertu du principe de prudence comptable.

La chambre a relevé l'absence de **comptabilisation de provisions**. Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque ; la constitution de provisions est dans certains cas non une faculté mais une obligation (exemple : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune). La commune a précisé qu'en l'absence de risque financier encouru ou de toute procédure contentieuse, aucune provision n'avait été constituée. Par ailleurs, la collectivité n'a pas délibéré sur le régime des provisions éventuellement applicables (budgétaires ou semi-budgétaires). C'est donc le régime de droit commun qui s'applique (semi-budgétaire)<sup>3</sup>.

À titre d'exemple, le refus de la commune de procéder au règlement du titre de 12 741 € émis en 2008 par le syndicat intercommunal pour l'amélioration des chemins de la vallée d'Hérimoncourt aurait pu la conduire à inscrire une provision pour risque, dans l'attente de la décision du tribunal administratif de Besançon<sup>4</sup>. L'annulation du titre par le tribunal aurait ensuite conduit la commune à procéder à la reprise de la provision, satisfaisant ainsi au principe de prudence et de transparence. Enfin, l'inscription d'une provision est obligatoire lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable public. La collectivité s'est engagée à mettre en place, pour l'avenir, les provisions en cas de contentieux ou d'impayés de créances.

**La chambre invite la commune à mettre en œuvre, en tant que de besoin, les règles comptables qui contribuent à améliorer la fiabilité de ses comptes.**

## **B. LES TRAVAUX EN RÉGIE**

La commune a recours à la pratique des « **travaux en régie** ». Ces travaux sont ceux effectués, après achat des fournitures et de l'outillage nécessaires, par le personnel de la commune. Les règles de la comptabilité publique autorisent une commune qui effectue des travaux en régie à affecter en dépenses d'investissement les charges enregistrées en section de fonctionnement, mais considérées comme des immobilisations. La collectivité a précisé qu'elle attache une importance particulière à mettre ainsi en valeur le travail des employés communaux.

Ce dispositif permet de financer par l'emprunt des investissements réalisés directement par la commune et de percevoir les crédits du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) correspondants comme si elle les faisait réaliser par un tiers.

---

<sup>3</sup> R. 2321-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> TA de Besançon, jugement du 8 janvier 2009.

En 2009, ces travaux ont représenté 7,45 % des dépenses d'équipement, ce qui constitue un pourcentage élevé<sup>5</sup>. Ils ont été évalués comme suit entre 2005 et 2010 :

**Tableau 1 : Montant des travaux en régie**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant des travaux en régie (en €)	74 467	63 996	84 641	95 059	157 200	146 747

Lorsqu'une collectivité décide de recourir aux travaux en régie, elle doit mettre en place un recensement précis des immobilisations produites, au stade de l'engagement ou du mandatement de la dépense. L'instruction comptable M14 applicable aux communes rappelle que le coût des immobilisations créées par les moyens du service correspond au coût de production, c'est-à-dire le coût d'acquisition des matières premières augmenté des charges directes de production (matériel et outillage loué ou acquis) et des frais de personnel<sup>6</sup>.

Les pratiques de Valentigney en matière de travaux en régie sont discutables sur plusieurs points.

## **1. L'absence d'une procédure formalisée**

Le recensement des dépenses réalisées à Valentigney au titre des travaux en régie est très imparfait. La commune ne possède pas de logiciel de suivi des travaux en régie ; les services communaux établissent des tableaux de recensement qui listent trois types de dépenses :

- les heures de main d'œuvre, sur la base de taux horaires régulièrement réévalués depuis 1985 et approuvés par l'assemblée délibérante ;
- les heures d'utilisation de véhicules municipaux et gros outillages de voirie (tractopelle, cylindre), également sur la base d'un taux horaire ;
- les dépenses de fournitures.

Mais le recensement des heures de main d'œuvre et des heures d'utilisation des véhicules et outillages repose sur la seule information orale des contrôleurs par les agents de maîtrise, information transmise ensuite au secrétariat des services techniques qui établit les tableaux : il n'existe aucune procédure écrite formalisée qui permettrait d'effectuer le contrôle des renseignements fournis par les agents de maîtrise.

**La chambre constate l'absence de procédure formalisée de recensement des travaux en régie et engage la collectivité à effectuer un contrôle effectif des informations fournies à ce titre.**

---

<sup>5</sup> À titre de comparaison, les travaux en régie représentaient 1,32 % des dépenses d'équipement en 2008 pour les communes les recensant (la lettre du financier territorial, décembre 2010).

<sup>6</sup> M14 tome II titre IV.

Au cours du contrôle, la commune a convenu que pour disposer d'une approche précise des heures de main d'œuvre et de matériel, les données devaient être renseignées au jour le jour dans un logiciel dédié. Elle a indiqué que l'acquisition d'un logiciel destiné à la gestion des services techniques a été prévue au budget 2011.

## **2. La nature des dépenses retenues au titre des travaux en régie**

L'examen des états récapitulatifs joints aux écritures comptables montre que des travaux qui relèvent de l'entretien courant plus que d'opérations d'investissement sont retenus au titre des travaux en régie.

Au cours de l'instruction, la commune a précisé que si les libellés portés sur ces états suggèrent qu'ils concernent des dépenses de fonctionnement, il s'agit bien en fait dans tous les cas de dépenses d'investissement.

Au vu de la nature des dépenses mentionnées, la chambre considère toutefois que la collectivité ne distingue pas clairement les travaux selon qu'ils relèvent ou non d'immobilisations. Elle lui recommande de se reporter à la circulaire NOR INT B0200059C du 26 février 2002, qui précise les règles d'imputation des dépenses du secteur public local fixées par les instructions budgétaires et comptables<sup>7</sup>, et notamment son annexe 2 consacrée aux dépenses en matière de voirie : les travaux d'entretien ou de réparation destinés à remettre la voirie en bon état d'utilisation sont des dépenses de fonctionnement, ne donnant pas lieu à récupération de la TVA.

La circulaire du 26 février 2002 précitée précise que « *les dépenses d'entretien et de réparation constituent des charges. Ainsi, le simple remplacement ou échange standard d'un élément indispensable au fonctionnement d'un bien ne doit pas entraîner l'immobilisation de la dépense, quel qu'en soit le montant, à partir du moment où cette opération n'a eu pour effet que de maintenir (entretien) ou de remettre (réparation) le bien en état de marche sans entraîner une augmentation de sa valeur réelle ou de sa durée de vie. Il s'agit, par exemple, du remplacement des pièces usagées d'une machine ou en matière d'entretien des bâtiments, des travaux de peintures intérieures, de la révision des toitures (remplacement de quelques tuiles), du remplacement des vitres ou de toute autre pièce détachée* ».

**La chambre rappelle que l'imputation des dépenses en section d'investissement dépend de la nature de l'opération et non de son montant. Elle invite la collectivité à effectuer un suivi précis de la nature des travaux réalisés par ses agents pour ne pas intégrer au bilan des travaux qui constituent en réalité des charges de fonctionnement.**

---

<sup>7</sup> Arrêté du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 27 décembre 2005 modifié relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs.

### 3. Le calcul des coûts comptabilisés dans les travaux en régie

#### a. Les coûts de main d'œuvre

Le nombre des heures retenues au titre de la main d'œuvre a parfois été majoré, et la comptabilisation des coûts ne correspond pas à un coût réel.

Ainsi, la réfection de la douche d'un logement communal aurait nécessité, selon les données de la collectivité, 106 heures de travail, soit 15 jours de travaux sur la base d'une journée de travail de 7 heures. La réfection de la barrière et du portail du gymnase de Pézole aurait nécessité 144 heures soit 20 jours de travail d'un agent.

Le taux horaire appliqué pour la main d'œuvre (16,19 € en 2008 ; 17,57 € en 2009 ; 17,33 € en 2010) est supérieur au coût réel des dépenses de personnel. En effet, il avoisine le coût horaire d'un adjoint technique principal de 2<sup>ème</sup> classe qui serait au 10<sup>ème</sup> échelon de son grade (qui en comporte 11, donc un coût d'agents très avancés dans leur carrière), soit 17,45 €. La chambre considère, au vu de la répartition des effectifs de la commune<sup>8</sup>, que ce taux horaire est surévalué.

La commune a exposé au cours de l'enquête de la chambre que les heures de main d'œuvre et d'utilisation du matériel ne doivent jamais dépasser 50 % de la dépense globale (elles ne doivent pas excéder le montant des fournitures utilisées). Si les informations transmises par les agents communaux dépassent cette limite, le nombre des heures de main d'œuvre comptabilisées est diminué.

L'application d'une telle réfaction en cas de dépassement montre que la comptabilisation ne correspond pas à un coût réel, et la mise en œuvre d'un tel procédé indique même que la collectivité est consciente de la nécessité de limiter le niveau des inscriptions budgétaires afférentes.

**La chambre constate que les coûts retenus par la commune dans la comptabilisation des travaux en régie sont surévalués. Elle engage la commune à procéder à une comptabilisation des dépenses réellement engagées à ce titre.**

#### b. Les coûts d'utilisation des véhicules et gros outillages

Tout comme d'autres collectivités qui ont recours à la pratique des travaux en régie, la commune établit un coût horaire d'utilisation du matériel, sur la base d'un tarif dont le montant est déterminé par le conseil municipal et réévalué régulièrement.

En 2008 par exemple, l'utilisation du tractopelle a été évaluée à 69,92 € de l'heure, ou celle de la balayeuse à 75,55 € de l'heure.

---

<sup>8</sup> Selon l'annexe du compte administratif au 31 décembre 2009, les effectifs de la filière technique (91 agents) sont composés essentiellement d'agents de catégorie C (83 agents) dont :

- 48 adjoints techniques de 2<sup>o</sup> classe
- 2 adjoints techniques de 1<sup>o</sup> classe
- 11 adjoints techniques principaux de 2<sup>o</sup> classe
- 7 adjoints techniques principaux de 1<sup>o</sup> classe
- 7 agents de maîtrise
- 7 agents de maîtrise principaux.

En principe, le coût des immobilisations créées par le service correspond au coût de production, intégrant les charges directes de production que sont le matériel et l'outillage. Le comité de la réglementation comptable<sup>9</sup> l'a exposé à l'article 321-13 de son règlement n° 2004-06 :

*« Coût de production*

*1- Le coût d'une immobilisation produite par l'entité pour elle-même est déterminé en utilisant les mêmes principes que pour une immobilisation acquise. Il peut être déterminé par référence au coût de production des stocks (article 321-21) si l'entité produit des biens similaires pour la vente.*

*Le coût de production d'une immobilisation corporelle est égal au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des autres coûts engagés, au cours des opérations de production, c'est-à-dire des charges directes et indirectes qui peuvent être **raisonnablement rattachées** à la production du bien ou du service.*

*Les charges directes sont les charges qu'il est possible d'affecter, sans calcul intermédiaire, au coût d'un bien ou d'un service déterminé.*

*2- Les coûts d'emprunt peuvent être rattachés au coût de production selon les dispositions prévues à l'article 321-5.*

*3- Le coût d'une immobilisation corporelle peut inclure une quote-part d'amortissement.*

*4- La quote-part de charges correspondant à la sous-activité n'est pas incorporable au coût de production ».*

La question se pose donc de la correcte évaluation de ce coût de production par la commune.

Parmi les charges réellement supportées, il est logique de retenir une quote-part de l'entretien des véhicules ayant servi aux travaux, des frais de carburant et éventuellement, une partie de la charge d'amortissement annuelle de ces biens. Mais les tarifs retenus par la commune de Valentigney au titre de l'utilisation des biens sont basés sur un coût de location correspondant à une évaluation forfaitaire, qui par nature ne peut refléter un coût réel.

Une estimation forfaitaire de ce coût, telle que proposée par la commune, suppose que les frais supportés par la collectivité soient d'un niveau à peu près équivalent chaque année, ce qui ne peut être le cas (exemple : bien qui viendrait à être totalement amorti, ou intervention couteuse ponctuelle sur un matériel). Seul le calcul du coût réel, en fin d'année, permet d'apprécier les charges réellement supportées au titre des travaux en régie.

---

<sup>9</sup> L'Autorité des normes comptables, créée par l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 et le décret n° 2010-56 du 15 janvier 2010, regroupe désormais les compétences qui étaient partagées entre le Conseil national de la comptabilité et le Comité de la réglementation comptable.

La chambre a relevé que l'évaluation forfaitaire établie par la collectivité excède les charges réellement supportées : une telle pratique n'est pas régulière, car la comptabilisation de ces coûts a pour objectif de « neutraliser » les charges dans le compte de résultat et non de dégager une marge.

**La chambre observe que si un tarif horaire est pris en compte au titre de l'utilisation des véhicules et du gros outillage, il doit correspondre à l'évaluation annuelle des charges effectivement supportées par la commune.**

#### 4. La récupération de TVA sur les travaux en régie

La collectivité bénéficie d'une récupération de la TVA au titre des travaux en régie via le versement du FCTVA (sauf sur la part représentative des frais de main d'œuvre). La prise en compte, dans les travaux en régie, de dépenses relevant du fonctionnement et non de l'investissement permet à la collectivité de percevoir indument du FCTVA.

Ainsi, la surestimation des heures de main d'œuvre ou des coûts d'utilisation des véhicules, la comptabilisation de travaux qui par nature constituent des travaux de fonctionnement, reviennent à transférer à la section d'investissement des sommes qui ne correspondent pas à la réalité des charges supportées, et au final à prétendre à une récupération indue de FCTVA.

L'instruction n'a pas permis de chiffrer le montant de FCTVA indument perçu. Toutefois pour les années 2009 et 2010, la répartition des travaux en régie fournit un ordre de grandeur des sommes en jeu :

**Tableau 2 : Répartition des travaux en régie**

(en €)	2009	2010
- fournitures <i>FCTVA récupérable</i>	98 037 <i>15 178</i>	41 488 <i>6 423</i>
- main d'œuvre <i>FCTVA récupérable</i>	42 379 <i>néant</i>	92 236 <i>néant</i>
- gros matériel et véhicules <i>FCTVA récupérable</i>	16 783 <i>2 598</i>	13 023 <i>2 016</i>
<b>Total FCTVA récupérable</b>	<b>17 776</b>	<b>8 439</b>

Le montant total de FCTVA dont la commune a bénéficié au titre des travaux en régie a atteint 17 776 € en 2009 et 8 439 € en 2010.

**La chambre constate qu'une partie de ces montants ne répond pas aux conditions d'attribution du FCTVA.**

**En conclusion sur les travaux en régie, la chambre rappelle que leur prise en compte au bilan concourt à la fiabilité des comptes quand elle est mise en œuvre avec discernement et qu'elle ne doit pas aboutir à l'augmentation fictive de la capacité d'autofinancement dégagée par la commune. Elle engage la collectivité à mettre en œuvre une procédure fiable de recensement des travaux réalisés en régie. La commune doit limiter la comptabilisation de ces travaux à ceux qui ont la nature de travaux d'investissement et évaluer leur coût de telle sorte qu'il corresponde à la charge directe ou indirecte réellement supportée.**

## C. L'IMPUTATION COMPTABLE DE CERTAINES OPÉRATIONS EN FIN D'EXERCICE

La bonne **imputation comptable des titres de recettes et des mandats de dépenses** participe à la qualité de l'information que les comptes transmettent.

L'imputation des dépenses et des recettes réelles au chapitre qui les concerne n'appelle pas d'observation particulière, mais il n'en va pas de même d'opérations effectuées en fin d'exercice, qui consistent, par le biais d'une écriture d'ordre (sans décaissement effectif), à faire basculer en section d'investissement toute une série de dépenses préalablement mandatées en fonctionnement.

Ces dépenses sont celles réalisées dans le cadre de contrats d'entretien des installations de chauffage<sup>10</sup>, avec une société de maintenance, et correspondent au remplacement des pièces et aux grosses réparations (P3).

La redevance annuelle correspond au prix global des prestations de gros entretien avec garantie totale, c'est-à-dire, comme le stipule le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché « *l'obligation pour le titulaire de mettre à disposition le personnel, les moyens et le matériel nécessaire pour assurer en cas de pannes ou d'avaries la réparation ou le renouvellement à l'identique de tout équipement ou ensemble d'équipements faisant partie de l'installation prise en charge* ».

La collectivité effectue un recensement des dépenses payées au long de l'année dans le cadre de ce contrat, par différents mandats imputés au compte 60628 « *autres fournitures non stockées* » puis constate en fin d'année, d'une part une recette budgétaire au compte 758 « *produits divers de gestion courante* » pour leur montant total et d'autre part une dépense au compte 2313 « *immobilisations corporelles en cours, constructions* » à l'actif du bilan.

Une telle opération n'est pas prévue par l'instruction M14. Les montants en jeu ne sont pas négligeables, entre 40 000 € et 70 000 € selon les années :

**Tableau 3 : Écritures d'ordre constatées aux comptes 2313 et 758 (en €)**

	2005	2006	2007	2008	2009
Montant des écritures constatées (débit 2313 crédit 758)	66 490	68 841	69 592	50 346	42 086

Une telle pratique a trois conséquences :

- une **augmentation des masses** de dépenses (qui sont comptabilisées deux fois, une fois en fonctionnement et une fois en investissement) et de recettes (la recette budgétaire au compte 758 est fictive) ;

---

<sup>10</sup> Contrat du 28 août 2002 et contrat du 6 août 2008.

- une **présentation erronée** du patrimoine de la collectivité : le bilan de la commune comporte, dans des comptes d'immobilisations, des dépenses relevant du fonctionnement courant. Ainsi, les dépenses relatives à des contrats de maintenance devraient être imputées au compte 6156 « *maintenance* » ou 61522 « *entretien et réparation sur biens mobiliers – bâtiments* », car la redevance annuelle ne correspond pas à une augmentation du patrimoine mais à la réparation et au renouvellement à l'identique de l'équipement.

- la **possibilité de récupérer de la TVA induite** sur ces dépenses, par le biais du FCTVA, à raison de 8 000 à 10 000 € par an environ.

**La chambre considère que les prestations (P3) assurées par le prestataire concernent la réparation ou l'entretien à l'identique pour maintenir les installations en état de fonctionner, et relèvent, sur le plan comptable, de charges de fonctionnement.**

En effet, la circulaire NOR INT B0200059C du 26 février 2002 sur les règles d'imputation des dépenses du secteur public local rappelle que « *Les dépenses d'entretien et de réparation constituent des charges. Ainsi, le simple remplacement ou échange standard d'un élément indispensable au fonctionnement d'un bien ne doit pas entraîner l'immobilisation de la dépense, quel qu'en soit le montant, à partir du moment où cette opération n'a eu pour effet que de maintenir (entretien) ou de remettre (réparation) le bien en état de marche sans entraîner une augmentation de sa valeur réelle ou de sa durée de vie. Il s'agit, par exemple, du remplacement des pièces usagées d'une machine ou en matière d'entretien des bâtiments, des travaux de peintures intérieures, de la révision des toitures (remplacement de quelques tuiles), du remplacement des vitres ou de toute autre pièce détachée* ».

L'examen des deux contrats de maintenance applicables sur la période contrôlée par la chambre confirme cette analyse : l'article 3.4 du CCAP du contrat conclu le 28 août 2002 indique que « *P3 est le prix global annuel des prestations de gros entretien avec garantie totale des installations décrites dans l'annexe 2 du CCTP. La garantie totale des installations est l'obligation pour le titulaire de mettre à disposition le personnel, les moyens et le matériel nécessaire pour assurer en cas de pannes ou d'avaries la réparation ou le renouvellement à l'identique de tout équipement ou ensemble d'équipements faisant partie de l'installation prise en charge ...* ».

Le terme de renouvellement « *à l'identique* » qui figure au contrat ne permet donc pas de considérer que les interventions réalisées sur les installations allongent la durée de vie au-delà de celle initialement prévue.

L'article 1 du CCAP du contrat conclu le 6 août 2006 est rédigé comme suit : « *Les stipulations du présent cahier des clauses administratives particulières concernent les prestations de maintenance préventive et correctives ci-dessous désignées : exploitation de chauffage de la ville de Valentigney* »

*Définition des prestations :*

*A- Maintenance préventive systématique*

*Les visites et interventions de maintenance systématique ont pour but de réduire les risques de panne et de maintenir dans le temps les performances des matériels ou équipements à un niveau proche de celui des prestations initiales.*

*B- Maintenance préventive conditionnelle*

*Les interventions effectuées au titre de la maintenance préventive conditionnelle, et qui résultent des constatations faites lors des visites systématiques, ont pour objet le maintien en état de fonctionnement des matériels ou équipements.*

*C- Maintenance corrective (dépannages réparations)*

*Les interventions qui ressortent de la maintenance corrective ont pour objet la remise en état de fonctionnement des matériels ou équipements à la suite d'une défaillance ».*

Il est donc également prévu dans ce contrat un entretien des biens sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle initialement prévue.

De telles charges ne sauraient être récupérées sur d'éventuels locataires. En effet, seules les charges d'entretien courant et les menues réparations peuvent être répercutées au locataire par le propriétaire.

Au demeurant, toutes les interventions réalisées sur les systèmes de chauffage en question ne s'analysent pas comme des charges relevant de la section de fonctionnement.

Ainsi, les dispositions du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) des contrats précités prévoient que, si les propositions du prestataire vont dans le sens d'une amélioration du système existant, la contribution financière de la commune peut être légitimement sollicitée en complément de la redevance, et il s'agirait alors d'une dépense relevant de la section d'investissement<sup>15</sup>.

**La chambre engage la collectivité à respecter les écritures comptables autorisées par l'instruction budgétaire et comptable qui lui est applicable : elle doit cesser l'utilisation d'écritures d'ordre irrégulières qui conduisent à augmenter les recettes de FCTVA et à altérer la fiabilité des comptes.**

---

<sup>15</sup> Gros entretien : (...) Le gros entretien (P3) consiste à assurer la réparation ou le remplacement, si nécessaire, à l'identique, pièces et main d'œuvre, du matériel (...)

(...) Le titulaire sollicitera de la collectivité un accord de financement supplémentaire hors P3, lorsqu'il envisagera de poser, sur une installation, du matériel qui irait au-delà du simple remplacement, compte tenu de l'évolution technologique de ces matériels.

Si le titulaire obtient cet accord, il pourra alors réaliser les travaux et facturer au montant, préalablement agréé de celui-ci, qui correspond à l'amélioration technique apportée à l'installation par ce matériel mis en œuvre.

#### **IV. LA SITUATION FINANCIÈRE**

La situation financière de la ville de Valentigney a été examinée au moyen des comptes du budget principal, qui ne comporte aucun budget annexe. Elle a porté sur les exercices 2005 à 2010.

Le département du Doubs compte seulement deux autres communes de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants (Pontarlier et Audincourt). En Franche-Comté, seules sept villes dont Valentigney entrent dans cette catégorie. Aussi les comparaisons seront-elles établies au niveau national, plus significatif.

##### **Le budget 2009 de Valentigney, en quelques chiffres :**

C'est environ **15 M€** dont :

- ▶ **11,6 M€** en fonctionnement ;
- ▶ **3,4 M€** en investissement.

Côté **recettes**, la ville perçoit **16,5 M€** dont :

- ▶ **12,9 M€** en fonctionnement ;
- ▶ **3,6 M€** en investissement.

## Quelques comparaisons avec des communes de même strate géographique :

**Tableau 4 : Comparaisons avec des communes de même strate**

En euros par habitant	Valentigney en 2008	Valentigney en 2009	Communes comparables <sup>11</sup>
Produits de fonctionnement	981	1 080	1 220
Produits des impôts locaux	305	337	439
Charges de fonctionnement	908	973	1 100
Charges de personnel	504	557	588
Charges financières	33	18	36
Dépenses d'équipement	307	221	309
Capacité d'autofinancement brute <sup>12</sup>	106	137	159
Capacité d'autofinancement nette <sup>13</sup>	49	74	74
Encours total de la dette	650	695	958
Annuité de la dette	90	82	121

Source : DGFIP, les comptes des communes en 2009

## Quelques ratios :

**Tableau 5 : Comparaison avec les ratios de la strate**

	Valentigney en 2009	Moyenne communes de 10 000 à 20 000 habitants en 2007
Dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement <sup>14</sup>	60,3 %	56,2 %
Dépenses de fonctionnement + remboursement de la dette / recettes réelles de fonctionnement	93,1 %	92,7 %
Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement	65 %	75 %

Sources : compte administratif 2009 et DGCL, ratios financiers des communes par strate

La chambre observe qu'en dépit de recettes inférieures à celles des communes comparables, la capacité d'autofinancement brute dégagée par la commune est en augmentation et que l'endettement est inférieur à celui des communes de même strate.

<sup>11</sup> Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) en 2009.

<sup>12</sup> Résultat de la section de fonctionnement de l'année, déduction faite notamment des opérations liées aux cessions d'immobilisation et des amortissements.

<sup>13</sup> Nette du remboursement en capital des emprunts.

<sup>14</sup> Hors travaux en régie.

## A. LE NIVEAU DES PRODUITS ET DES CHARGES

### 1. Les dépenses

Tableau 6 : Les dépenses de fonctionnement

	Section de Fonctionnement	2005	2006	2007	2008	2009	variation annuelle moyenne
	<b>Dépenses (par Chapitre)</b>						
	<b>Opérations réelles</b>						
011	Charges à caractère général	2 522 477	2 723 672	2 402 774	2 559 612	2 554 625	0,32 %
012	Charges de personnel	6 336 850	6 766 268	6 699 357	6 808 577	6 735 953	1,54 %
014	Atténuation de produits		726				
65	Autres charges de gestion courante	1 795 372	1 853 367	1 627 150	1 652 684	1 661 386	-1,92 %
66	Charges financières (hors ICNE)	221 387	382 973	389 206	421 678	214 907	-0,74 %
67	Charges exceptionnelles	118 873	105 087	43 371	4 448	1 823	-64,81 %
68	Dotations aux provisions						
	<b>Total Opérations réelles</b>	10 994 959	11 832 092	11 161 857	11 446 998	11 168 693	0,39 %
	<b>Opérations d'ordre</b>						
6611	ICNE	60 370					
67	Charges exceptionnelles	253 429	70 931	50	91 000	38 995	-37,37 %
68	Dotations aux amortissements et provisions	421 382	369 668	415 300	417 930	423 397	0,12 %
	<b>Total Opérations d'ordre</b>	735 181	440 599	415 350	508 930	462 393	-10,95 %
	<b>Total (dépenses de fonctionnement)</b>	11 730 140	12 272 691	11 577 207	11 955 927	11 631 086	-0,21 %

Les dépenses de fonctionnement sont inférieures en 2009 à celles de 2005 (variation annuelle moyenne de - 0,21 %) <sup>15</sup>. Sur la période, les dépenses réelles de fonctionnement affichent une variation annuelle moyenne de 0,39 %.

**Les charges réelles apparaissent globalement maîtrisées.** La variation des charges de personnel est limitée à 1,64 % entre 2005 et 2009 <sup>16</sup>. Le niveau des charges de personnel reste inférieur à celui de la moyenne nationale (557 €/hab. contre 588 €/hab. en 2009), mais leur part dans les charges totales de fonctionnement est plus élevée (57,27 % contre 53,45 % en moyenne en 2009).

Les **subventions** accordées par la commune ont un niveau supérieur à la moyenne nationale (124 €/hab. contre 96 €/hab. en 2009). La commune subventionne notamment sa caisse des écoles, créée en 2006 lors de la mise en œuvre du programme de réussite éducative, d'où l'augmentation significative cette année là des dépenses du chapitre concerné.

**Sauf à poursuivre la diminution des subventions qu'elle accorde, la ville de Valentigney dispose de faibles marges de manœuvre pour alléger ses charges à caractère général, déjà globalement maîtrisées. En 2009, les charges de personnel et les charges financières « consomment » 62 % des recettes réelles de fonctionnement alors même qu'elles sont inférieures aux moyennes nationales.**

<sup>15</sup> La variation annuelle moyenne donne une moyenne des évolutions annuelles mais ne tient pas en compte de la précision des variations internes de la période étudiée ; en effet elle ne prend en compte que les valeurs initiales et finales dans son calcul.

<sup>16</sup> Après prise en compte des atténuations de charges.

## 2. Les recettes

Tableau 7 : Les recettes de fonctionnement

	Section de Fonctionnement	2005	2006	2007	2008	2009	variation annuelle moyenne
	<b>Recettes (par Chapitre)</b>						
	<b>Opérations réelles</b>						
70	Produits des services	201 134	221 683	230 506	251 704	239 590	4,47 %
73	Impôts et taxes	7 244 756	7 356 059	7 436 617	7 518 230	7 599 961	1,20 %
74	Dotations et participations	3 951 198	4 173 217	4 028 434	4 188 288	4 088 267	0,86 %
75	Autres produits de gestion courante	330 881	441 107	336 491	318 610	325 437	-0,41 %
76	Produits financiers	2	2	2	2	879	
77	Produits exceptionnels	239 984	126 339	375 814	58 477	197 409	-4,77 %
79	Transferts de charges	56 738					
013	Atténuations de charges	150 733	140 859	256 519	389 298	180 446	4,60 %
	<b>Total Opérations réelles</b>	<b>12 175 425</b>	<b>12 459 266</b>	<b>12 664 383</b>	<b>12 724 608</b>	<b>12 631 989</b>	<b>0,92 %</b>
	<b>Opérations d'ordre</b>						
6611	ICNE contrepassation N-1	44 699					
72	Travaux en régie	74 467	63 996	84 641	95 059	157 200	20,54 %
77	Produits exceptionnels	20 176	57 770	49	65 999	34 245	14,14 %
78	Reprise sur provisions					74 243	
79	Transferts de charges						
	<b>Total Opérations d'ordre</b>	<b>139 341</b>	<b>121 766</b>	<b>84 690</b>	<b>161 058</b>	<b>265 688</b>	<b>17,51 %</b>
	<b>Total (recettes de fonctionnement)</b>	<b>12 314 766</b>	<b>12 581 032</b>	<b>12 749 073</b>	<b>12 885 666</b>	<b>12 897 677</b>	<b>1,16 %</b>

L'évolution des **recettes réelles** est de 0,92 %, évolution supérieure à celle des dépenses réelles (0,39 %).

Les **impôts et taxes** représentent en 2009 environ 60 % des recettes réelles.

Les bases<sup>17</sup> de la fiscalité directe locale, qui ne repose que sur la taxe d'habitation et les taxes foncières du fait de l'appartenance de la commune à un groupement percevant la taxe professionnelle unique, sont en 2009 légèrement inférieures à la moyenne de la strate. Les taux d'imposition sont également inférieurs aux taux moyens nationaux et sont inchangés depuis 2006.

Tableau 8 : Taux d'imposition des taxes locales (2009)

Taxe	Taux votés à Valentigney	Taux moyens nationaux de la strate	Taux moyens régionaux de la strate
Taxe d'habitation	14,00 %	15,56 %	13,74 %
Taxe sur le foncier bâti	19,91 %	22,69 %	23,89 %
Taxe sur le foncier non bâti	15,97 %	58,30 %	40,07 %

<sup>17</sup> Ensemble des revenus, biens, droits ou valeurs auxquels, après déduction, est appliqué le taux ou le barème de l'impôt pour obtenir la somme due par la personne imposable. Source : Actufinance.fr

La marge de manœuvre en matière de taxe d'habitation est relativement limitée si la commune ne veut pas s'écarter davantage du taux moyen régional. Seule la taxe foncière sur le foncier bâti pourrait fournir des recettes supplémentaires, si la commune décidait de se rapprocher du taux moyen national (22,69 %) ou régional (23,89 %).

Le **potentiel fiscal** de la commune, déterminé par application du taux moyen national d'imposition aux bases communales des quatre taxes directes locales<sup>18</sup>, est un indicateur de richesse fiscale calculé par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

En 2009, le potentiel fiscal de Valentigney atteint **1 048 € par habitant**, largement supérieur à la moyenne de la strate qui s'élève à 796 € par habitant.

**La richesse fiscale de la commune de Valentigney est liée étroitement aux recettes de la taxe professionnelle, perçues par la communauté d'agglomération et reversées à la commune par la dotation de compensation (3 445 229 € en 2009). Cette aisance liée à la taxe professionnelle a permis de compenser jusqu'alors la faiblesse des bases des autres taxes locales. La réforme de la fiscalité en 2011 (suppression de la taxe professionnelle et remplacement par la contribution économique territoriale) ne permet pas d'anticiper sur le maintien à terme de ce niveau de recettes.**

On peut relever le niveau non négligeable des **produits exceptionnels** sur la période. En 2005, la vente d'un immeuble a rapporté à la commune 228 700 € ; en 2006 et 2007, les assurances de la commune lui ont remboursé 467 000 € suite à un incendie qui avait détruit le centre hippique. L'augmentation annuelle moyenne des recettes, hors recettes exceptionnelles, reste positive (1,03 %).

La marge de manœuvre de la collectivité pour augmenter les recettes est réduite, si l'on considère la part que représentent la fiscalité et les dotations. Par ailleurs ses recettes réelles diminuent en 2009, pour la première fois depuis le début de la période sous contrôle (baisse de la DGF, diminution importante des versements au titre des atténuations de charges, baisse des produits des services du domaine).

## **B. LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT**

La **capacité d'autofinancement brute** est calculée à partir du résultat de la section de fonctionnement de chaque exercice pris individuellement, hors du résultat antérieur. Il s'agit donc de **l'épargne issue de l'activité de la commune**.

Elle a évolué comme suit.

---

<sup>18</sup> L'article L. 2334-4 du CGCT indique précisément comment est calculé le potentiel fiscal d'une commune, notamment, s'agissant de la taxe professionnelle, pour les communes appartenant à un groupement à taxe professionnelle unique.

**Tableau 9 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute**

	2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute en milliers d'euros	1 006	678	1 587	1 348	1 616
CAF brute En € / hab	79	53	125	106	137
Moyenne de la strate En € / hab	157	160	153	149	159
En % des produits de fonctionnement	8,3 %	5,4 %	12,7 %	10,8 %	12,7 %
% moyen de la strate	13,9 %	13,7 %	12,8 %	12,4 %	13,0 %

On observe le net renforcement de la CAF brute de la commune sur la période, qui présente une évolution annuelle moyenne de 12,58 %. Ce renforcement de la CAF est dû pour partie à l'augmentation plus soutenue des recettes réelles. Il est également lié à l'augmentation des travaux réalisés en régie.

La CAF nette, après remboursement du capital de la dette, suit l'évolution positive de la CAF brute et atteint un niveau tout à fait comparable au niveau moyen des communes de la strate. Jusqu'à fin 2009, l'endettement de la commune n'absorbe pas la totalité de l'épargne dégagée par l'activité.

**La chambre constate que la commune de Valentigney dégage fin 2009 une capacité d'autofinancement d'un niveau satisfaisant. Cette marge de manœuvre est le fruit d'une maîtrise des charges courantes et de celle de l'endettement.**

### C. L'ENDETTEMENT

Au 31 décembre 2009, l'encours de la dette de la commune s'élève à 8 182 450 €. Il est inférieur à celui des communes comparables : 695 € par habitant (contre 958 € par habitant pour les communes de la strate) et 64 % des produits de fonctionnement (contre 78 % pour les communes de la strate).

Le ratio de désendettement (encours de la dette / CAF brute) exprime le nombre d'années théoriques nécessaires au remboursement de la dette si la commune devait y consacrer toute l'épargne qu'elle dégage. Il est de cinq années à Valentigney au 31 décembre 2009, la moyenne de la strate avoisinant six années.

L'évolution de l'encours de la dette de Valentigney sur la période contrôlée est la suivante :

- 2005 : 7 863 158 € ;
- 2006 : 8 449 988 € (+ 7,46 %) ;
- 2007 : 8 991 972 € (+ 6,41 %) ;
- 2008 : 8 271 267 € (- 8,01 %) ;
- 2009 : 8 175 506 € (- 1,16 %).

L'encours de la dette a diminué en fin de période, malgré deux emprunts en 2009 pour un montant total de 650 000 €. Cette diminution s'explique par des emprunts parvenus à échéance en 2009 ou au cours des six premiers mois de 2010.

Fin 2009, la structure de la dette est la suivante : 11 prêts à taux fixes et 8 prêts à taux indexés. Valentigney n'a pas eu recours à des emprunts dits structurés, c'est-à-dire dont les taux d'intérêts comportent une condition encore appelée option.

La commune a su également diversifier son endettement en souscrivant ses emprunts auprès d'établissements bancaires différents.

**La chambre observe que la gestion de la dette par la commune ne laisse pas apparaître de tension à court ou moyen terme sur ses finances.**

La commune a fait le choix de marquer ces dernières années une pause dans le recours à l'emprunt, qui se traduit par la diminution de son encours. Ainsi elle dispose d'une marge de manœuvre pour financer par recours à l'emprunt les projets à venir, notamment dans le domaine de l'aménagement urbain.

#### D. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Les dépenses réelles d'équipement, auxquelles il convient d'ajouter les travaux effectués en régie, évoluent comme suit :

**Tableau 10 : Les dépenses réelles d'équipement et les travaux en régie**

	Section d'Investissement	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
20	Immobilisations incorporelles. (Sauf 204)	25 760	33 560	59 097	8 429	10 560
21	Immobilisations corporelles	186 014	492 161	250 564	435 146	283 622
23	Immobilisations en cours	1 048 541	561 258	567 131	511 575	1 068 199
	Opérations d'équipement	488 413	759 477	688 588	1 330 626	588 383
23	Travaux en régie	74 467	63 996	84 641	95 060	157 200
	<b>Total dépenses d'immobilisations</b>	<b>1 823 195</b>	<b>1 910 453</b>	<b>1 650 021</b>	<b>2 380 836</b>	<b>2 107 963</b>

On constate une nette augmentation des dépenses d'investissement en 2008, liée à un important programme de rénovation urbaine (construction de logements, aménagement des espaces publics, réhabilitation des friches industrielles).

Ces dépenses représentent 179 €/hab. en 2009, un niveau inférieur à la moyenne nationale : 430 €/hab. (source DGCL). En 2008, elles ont atteint 202 €/hab.

La commune a divers projets pour les années à venir, notamment l'aménagement d'un parc d'agrément au bord du Doubs, la création d'un espace multi-accueil pour les enfants (crèche, halte-garderie) et l'aménagement du centre-ville.

### Le financement des investissements

Le tableau suivant présente le mode de financement des investissements réalisés par la commune, selon qu'il est fait appel à l'emprunt ou à l'autofinancement :

**Tableau 11 : Le financement des investissements**

	2005	2006	2007	2008	2009
1 Dépenses réelles d'investissement hors refinancement	2 371 463	2 526 752	2 245 937	3 026 642	2 703 157
2 Recettes réelles d'investissement hors emprunt	679 246	628 369	379 542	1 014 578	850 741
3 Besoin de financement (1-2)	1 692 217	1 898 382	1 866 395	2 012 064	1 852 417
4 Emprunts réalisés (hors refinancement)	0	1 203 982	1 200 000	0	650 000
5 Autofinancement nécessaire (3)-(4)	1 692 217	694 400	666 395	2 012 064	1 202 417
6 Épargne brute de l'année	1 180 466	627 174	1 502 526	1 277 611	1 463 296
7 Fonds de roulement utilisé (6)-(5)	-511 751	-67 226	836 131	-734 453	260 880

Couverture des investissements réels	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	29 %	25 %	17 %	34 %	31 %
Emprunts réalisés	0 %	48 %	53 %	0 %	24 %
Autofinancement	71%	27 %	30 %	66 %	44 %
<b>total</b>	100 %	100 %	100%	100 %	100 %

Les investissements réalisés en 2005 ont été financés par utilisation des réserves dont la commune disposait. En 2006 et 2007 la commune a eu recours à l'emprunt, ce qui a couvert une partie des importants investissements réalisés en 2008. Enfin, en 2009, deux prêts ont été souscrits pour un montant total de 650 000 €, et un crédit de 400 000 € a été inscrit au titre des restes à réaliser fin 2009.

Le recours à l'emprunt a ainsi permis à la commune de reconstituer ses réserves fin 2009, le résultat d'exécution budgétaire au 31 décembre 2009 atteignant un niveau confortable :

**Tableau 12 : Évolution du résultat d'exécution budgétaire au 31 décembre**

	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de la section de fonctionnement	1 356 643,51	568 802,83	1 635 399,86	2 376 457,71	2 453 228,58
Résultat de la section d'investissement	-854 495,39	-133 880,86	-364 347,11	-1 839 858,33	-1 655 749,69
<b>Résultat d'exécution budgétaire</b>	<b>502 148,12</b>	<b>434 921,97</b>	<b>1 271 052,75</b>	<b>536 599,38</b>	<b>797 478,89</b>

Le tableau d'équilibre financier, qui ne prend en compte que les opérations réelles, récapitule comment la ville de Valentigney finance les investissements réalisés, à partir de son épargne brute et après remboursement de la dette :

**Tableau 13 : L'équilibre financier (en €)**

L'équilibre financier						Variation annuelle moyenne
	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Recettes réelles de fonctionnement (a)</b>	12 175 425	12 459 266	12 664 383	12 724 608	12 631 989	0,92 %
<b>Dépenses réelles de fonctionnement (b)</b>	10 994 959	11 832 092	11 161 857	11 446 998	11 168 693	0,39 %
<b>Épargne brute (c=a-b)</b>	1 180 466	627 174	1 502 526	1 277 611	1 463 296	5,52 %
<b>Remboursement de dette hors refinancement (d)</b>	609 175	617 839	660 380	724 434	747 098	5,23 %
<b>Épargne nette (e=c-d)</b>	571 292	9 334	842 145	553 177	716 198	5,81 %
<b>Recettes d'investissement hors emprunt (f)</b>	679 246	628 369	379 542	1 014 578	850 741	5,79 %
<b>Recettes disponibles à l'investissement (g=e+f)</b>	1 250 538	637 704	1 221 688	1 567 755	1 566 939	5,80 %
<b>Dépenses d'investissement hors remboursement (h)</b>	1 762 288	1 908 912	1 585 557	2 302 208	1 956 059	2,64 %
<b>Besoin de capitaux externes (i=h-g)</b>	511 751	1 271 209	363 869	734 453	389 120	-6,62 %
<b>Produits des emprunts hors refinancement (j)</b>	0	1 203 982	1 200 000	0	650 000	-
<b>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</b>	-511 751	-67 226	836 131	-734 453	260 880	-
<b>Fonds de roulement (l)</b>	502 148	434 922	1 271 053	536 599	797 479	12,26 %

## E. LES RISQUES EXTERNES

La situation financière de la collectivité ne saurait être analysée sans la prise en compte des engagements pris, tels les garanties d'emprunts qu'elle accorde, ou les participations qu'elle serait tenue de verser dans le cadre de l'intercommunalité.

L'analyse des engagements pris par la commune, composés pour l'essentiel de garanties d'emprunts destinés à des organismes de logement social, montre que ceux-ci ne constituent pas un risque financier de nature à remettre en cause l'équilibre des finances communales.

## F. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Les données financières provisoires pour 2010 confirment l'évolution observée des finances communales jusqu'en 2009.

Les dépenses courantes sont maîtrisées, notamment les dépenses de personnel qui diminuent pour la deuxième année consécutive. Les recettes de fonctionnement sont stables. L'encours de la dette baisse, la commune ayant emprunté les seuls 400 000 € inscrits en restes à réaliser fin 2009. En conséquence, le renforcement de la capacité d'autofinancement nette observé depuis 2008 se poursuit et la commune atteint un niveau de CAF de 1 028 M€ (contre 870 M€ fin 2009), jamais atteint depuis le début de la période contrôlée.

Le fonds de roulement au 31 décembre 2010 s'élève à 595 654 €.

**La situation financière de la commune de Valentigney apparaît saine : la commune a bénéficié jusqu'à présent d'un niveau élevé de dotation de compensation de la taxe professionnelle, les charges de fonctionnement sont maîtrisées, l'endettement n'est pas source de tension et les investissements sont financés sans diminution du fonds de roulement. La capacité d'autofinancement de la commune a bénéficié jusqu'à présent de cet endettement limité et continue de se renforcer.**

**Si la commune devait passer à la vitesse supérieure en matière d'investissement, elle disposerait d'une marge de manœuvre en matière fiscale (taxe foncières sur les propriétés bâties) et en matière d'emprunt. La réforme de la taxe professionnelle peut toutefois compromettre le maintien du niveau actuel de ses recettes fiscales.**

## V. L'ÉVOLUTION DE L'ABSENTÉISME

Lors du précédent contrôle de la commune<sup>19</sup>, la chambre avait relevé un taux d'absentéisme supérieur aux moyennes constatées au niveau national. La commune avait alors indiqué avoir mis en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme, présenté au comité technique paritaire en octobre 2002. Ce plan comportait la mise en place d'un comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail, une modulation du régime indemnitaire et la mise en place du contrôle médical.

La chambre a étudié les conséquences, sur le niveau de l'absentéisme, des mesures mises en œuvre par la commune.

### A. LE RECENSEMENT DES ABSENCES EST À AMÉLIORER

Le service des ressources humaines a transmis, à la demande expresse de la chambre, divers états émanant des bilans sociaux 2005, 2007 et 2009, en précisant toutefois que les données mentionnées dans ces documents ne reflétaient pas la réalité. Les informations communiquées au comité technique paritaire sont d'ailleurs issues de statistiques internes.

L'instruction a confirmé que des différences importantes existent entre les données des bilans sociaux et les statistiques internes. C'est le cas par exemple en 2009, mais des différences apparaissaient déjà en 2007.

**Tableau 14 : Différences constatées en 2009 dans le suivi des absences (en jours)**

<b>Motifs d'absence (fonctionnaires et non-titulaires sur emplois permanents)</b>	<b>Fiche 2.1.1 du bilan social 2009</b>	<b>Statistiques communales 2009</b>	<b>Différence</b>
Maladie ordinaire	3 198	3 564	366
Maladie de longue durée, longue maladie et grave maladie	378	1 012	634
Accident du travail imputable au service	166	Non détaillé	
Accident du travail imputable au trajet	0	Non détaillé	75
Accident du travail		241	
Maladie professionnelle	365	Non renseigné	
Autres motifs (autres que syndical ou de représentation)	2	Non renseigné	
Mi-temps thérapeutique	Non renseigné	210	
<b>Total</b>	<b>4 109</b>	<b>5 027</b>	<b>918</b>

<sup>19</sup> Ce contrôle avait porté sur les exercices 1994 à 2002.

Par ailleurs, les statistiques présentées au comité technique paritaire ne comportent pas d'indication sur les absences pour « autres motifs » que sont les autorisations d'absence pour événements familiaux, pour garde d'enfants malades, pour concours et examens, pour formation particulière, etc.

Lors de l'instruction, il a été demandé à la commune de produire les données relatives aux autorisations d'absence. Les données communiquées sont les suivantes.

**Tableau 15 : Autorisations d'absence**

	Autorisations d'absence (en jours)
2005	110
2006	116
2007	114
2008	74
2009	117
2010	131

L'absence de répartition des autorisations d'absence par motif d'absence ne permet guère de porter une appréciation sur leur signification et il est permis de s'interroger sur le caractère exhaustif du recensement opéré. Ainsi, en 2009, les autorisations d'absence accordées, tous motifs confondus, ne représentent que 0,66 jour en moyenne par agent (soit 117 jours pour 177 agents).

**La chambre recommande à la collectivité d'améliorer le suivi de l'absentéisme, notamment la saisie des informations destinées à la réalisation des bilans sociaux, et de présenter aux instances paritaires l'ensemble des informations relatives à l'absentéisme.**

## **B. LE NIVEAU DE L'ABSENTÉISME RESTE PRÉOCCUPANT**

L'absentéisme évolue comme suit entre 2005 et 2010.

**Tableau 16 : Évolution de l'effectif et de l'absentéisme en jours**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'agents sur emploi permanent	184	180	179	177	177	
<b>Maladie ordinaire</b>	<b>3 016</b>	<b>2 488</b>	<b>3 020</b>	<b>3 583</b>	<b>3 564</b>	<b>3 148</b>
Maladie de longue durée, longue maladie	1 824	1 811	1 582	1 440	1 012	1 976
Grave maladie	194	730	181	0	0	0
Accident du travail	250	319	1 001	293	241	628
Autres absences	110	116	114	74	117	131
<b>Total</b>	<b>5 394</b>	<b>5 464</b>	<b>5 898</b>	<b>5 390</b>	<b>4 934</b>	<b>5 883</b>

\* en 2010 les données sont provisoires, non validées par le CTP

Après une diminution sensible en 2006, les absences pour maladie ordinaire augmentent jusqu'en 2009.

Les statistiques du centre national de la fonction publique territoriale fournissent un nombre moyen de jours d'absence par agent et par motif. Pour 2007, les données relatives aux absences pour raison de santé des titulaires et non titulaires sur emploi permanent sont retracées dans le tableau ci-dessous. Compte tenu des incertitudes pesant sur les modalités de recensement des absences à Valentigney, les comparaisons doivent cependant être analysées avec précaution.

**Tableau 17 : Nombre moyen de jours d'absence par agent et par motif**

	Synthèse nationale 2007	Franche-Comté 2007	Valentigney 2007	Valentigney 2009
Maladie ordinaire	10,7	14,2	16,9	20,1
Longue maladie	6,3	7,3	8,8	5,7
Accident du travail	2,0	1,5	5,6	1,4
Maladie professionnelle	0,4	0,6	Non recensé	Non recensé
Total « risques santé »	19,4	23,6	31,3	27,2

(En jours par agent)

Le niveau de l'absentéisme à Valentigney apparaît ainsi supérieur à la moyenne régionale.

Outre qu'il est fréquemment le signe de difficultés d'organisation, l'absentéisme a un coût direct, le salaire de la personne absente, et indirect, celui du remplaçant, de sa formation, de la gestion administrative de l'absence, etc. La commune n'a pas communiqué le coût que représente l'absentéisme constaté.

### C. LES CAUSES DE L'ABSENTÉISME

Les documents consultés au cours de l'instruction de la chambre (comptes rendus des comités techniques paritaires, des réunions de la commission hygiène et sécurité, des rapports du médecin de prévention) ne font pas apparaître que la collectivité soit parvenue à formaliser un diagnostic sur les causes de l'absentéisme. Elle est toutefois consciente du niveau élevé de celui-ci et de la nécessité d'y remédier, compte tenu notamment des conséquences en termes de coût et d'atmosphère de travail. L'absentéisme est particulièrement élevé dans les services techniques.

L'absentéisme peut tenir à divers facteurs.

► **Les caractéristiques propres du personnel** (état de santé, âge) : il s'agit d'un facteur important, l'avancement en âge augmentant l'incidence de maladies. À Valentigney, les rapports annuels du médecin de prévention soulignent cette caractéristique pour une partie des agents, notamment ceux chargés de l'entretien des bâtiments et les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). La répartition par tranche d'âge des agents de la commune est la suivante en 2009, pour 177 agents.

- 37 agents de moins de 40 ans ;
- 79 agents de 41 à 50 ans ;
- 57 agents de 51 à 60 ans ;
- 4 agents de plus de 60 ans.

La commune évalue la moyenne d'âge fin 2009 à 46 ans.

► **Les conditions de travail et l'organisation** : la réorganisation des services, opérationnelle fin 2010, est apparue au départ comme un facteur de stress, selon les documents examinés au cours du contrôle de la chambre.

► **La baisse de motivation** dont font état les comptes rendus des comités techniques paritaires ou les rapports du médecin de prévention.

► **Des difficultés dans l'encadrement** : il doit être formé et mobilisé, encadrement de proximité comme encadrement plus éloigné.

Les comptes rendus des instances paritaires de la commune indiquent que, comme au début des années 2000, l'absentéisme du personnel reste un problème pour la commune de Valentigney.

## **D. LES MESURES MISES EN ŒUVRE PAR LA COLLECTIVITÉ**

Différents leviers permettent d'agir sur l'absentéisme. La commune a d'ores et déjà mis en œuvre un certain nombre de mesures.

### **1. L'implication des agents**

La réorganisation des services a permis de proposer une mobilité interne aux agents qui le souhaitent, notamment en leur proposant de postuler sur les postes vacants. Le procès verbal du comité technique paritaire du 20 octobre 2010 rapporte que « 15 agents ont changé de fonctions et que tous les postes ont été publiés, ce qui correspond à l'objectif fixé. Le principe était de favoriser la mobilité interne, pour chaque poste il y a eu un jury et aucun agent n'a été contraint de postuler » et « que cela représente 10 % du personnel et que certains ont complètement changé de métier ».

Dans un autre domaine, la volonté de la commune de promouvoir les travaux en régie procède du souhait d'impliquer davantage certains agents en leur confiant des chantiers complets (fleurissement, travaux dans les écoles).

### **2. Le rôle de l'encadrement de proximité**

La commune a exprimé clairement son objectif de mettre en valeur les compétences de ses agents et son souci de valoriser les personnels.

Toutefois, aucune mesure particulière n'a été mise en œuvre jusqu'en 2010 pour sensibiliser et former l'encadrement de proximité à la problématique de l'absentéisme. Il revient pourtant à l'encadrement de proximité, pour prévenir l'absentéisme, de veiller à l'intégration des agents, de valoriser leur travail, de se montrer disponible.

La commune a toutefois organisé en juin 2010 une sensibilisation à l'hygiène et la sécurité destinée aux cadres intermédiaires et a programmé une formation au management.

### 3. La prévention de l'usure professionnelle

La commune a instauré en 2003 un comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail bien que la taille de la collectivité<sup>20</sup> n'oblige pas à la création d'une telle instance. Ce comité a fonctionné jusqu'à fin 2007, puis en 2009 sous l'appellation de « commission hygiène et sécurité ». En 2005, la commune a nommé deux agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO). Un troisième ACMO a été désigné au CCAS.

En 2007, la commune a conclu, avec le centre de gestion du Doubs, une convention de mise à disposition de la collectivité d'un agent chargé de la fonction d'inspection (ACFI). Il contrôle le respect des règles d'hygiène et de sécurité et propose toute mesure nouvelle allant dans le sens de l'amélioration de l'hygiène, de la sécurité au travail, ainsi que de la prévention des risques professionnels. La convention a été renouvelée en 2010. L'instruction de la chambre a constaté l'implication de l'ACFI et le soutien qu'il apporte à la collectivité en collaboration avec l'ACMO.

Lors de la réorganisation des services en 2009, un service hygiène et sécurité dirigé par la principale ACMO de la commune a été créé. L'instruction a constaté les nombreuses actions développées en ce domaine.

La lutte contre l'absentéisme nécessite une étroite collaboration entre les différents acteurs de la collectivité : élus, encadrement, personnels, représentants du personnel, ACMO et ACFI, et médecin de prévention.

Les rapports du médecin de prévention font état des difficultés de communication avec la commune. De 2006 à 2008, il n'aurait pas été informé des réunions des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) et des comités techniques paritaires (CTP). Or, le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 prévoit que le médecin assiste de plein droit aux séances du CHS et du CTP consacrées aux problèmes d'hygiène et de sécurité, avec voix consultative. En 2010, il a été invité à participer à la commission hygiène et sécurité pour y présenter le bilan médical de l'année 2009.

Le médecin souhaite également être informé des accidents de travail intervenus (mention dans les rapports 2005, 2007 et 2008) et des arrêts de travail des agents (2005 et 2007). Enfin, il ne semble pas informé de la nomination des ACMO (mention dans les rapports 2008 et 2009). Selon le médecin, ce défaut d'informations ne lui permet pas de mettre à jour la fiche de risques<sup>21</sup> de la collectivité. Enfin, les informations concernant le « document unique »<sup>22</sup> prévu aux articles R. 4121-1 et suivants du code du travail ne lui seraient pas systématiquement transmises.

---

<sup>20</sup> Moins de 200 agents fonctionnaires ou contractuels.

<sup>21</sup> Aux termes de l'article 14-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985, le médecin du service de médecine préventive établit et tient à jour « une liste sur laquelle sont consignés les risques professionnels propres au service et les effectifs d'agents exposés à ces risques ».

<sup>22</sup> Retranscription écrite de l'inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement. Ce document est tenu à la disposition du médecin de travail (article R. 4121-4 du code du travail).

Au cours de l'instruction, la commune a confirmé vouloir améliorer, par une coopération régulière, ses relations avec la médecine du travail.

**La chambre prend acte de la volonté de la commune de veiller à améliorer les échanges d'informations avec le médecin de prévention, de manière notamment à permettre à ce dernier d'intervenir en temps utile auprès des agents concernés.**

#### **4. Le contrôle de l'absentéisme**

Le plan de lutte contre l'absentéisme présenté au CTP prévoyait la mise en place d'un contrôle médical à partir de 2004.

Aux termes de l'article 25 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986<sup>23</sup>, l'administration peut faire procéder à tout moment à la contre-visite du demandeur par un médecin agréé. Le fonctionnaire doit se soumettre, sous peine d'interruption du versement de sa rémunération, à cette contre-visite.

Au cours de la période contrôlée, la commune a eu recours à six reprises à cette faculté : une fois en octobre 2008, une fois en juillet 2009, trois fois en 2010 et une fois début 2011. Lors du comité technique paritaire d'octobre 2010, la collectivité a fait part de sa volonté de développer le contrôle médical pour réduire l'absentéisme. Ainsi, à la date des présentes observations, cinq contrôles médicaux ont été diligentés au titre de l'année 2011. La collectivité précise que les arrêts de travail ont toujours été justifiés mais qu'ils n'ont pas été prolongés.

**La chambre prend acte de ce que la commune a mis en place un système de contrôle médical dès 2004, auquel elle a eu recours avec modération entre 2008 et 2010 et de manière plus régulière depuis.**<sup>24</sup>

#### **5. La modulation du régime indemnitaire en cas d'absentéisme**

La collectivité, pour remédier à l'absentéisme, a instauré en 2004 un système de modulation du régime indemnitaire, entériné par délibération du conseil municipal du 23 janvier 2003 et validé par le CTP.

##### **a. La réglementation applicable**

L'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, précise que « *le fonctionnaire en activité a droit (...) à des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant*

---

<sup>23</sup> Décret relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

<sup>24</sup> Le contrôle à titre expérimental des arrêts maladie des fonctionnaires territoriaux par les caisses primaires d'assurance maladie, prévu par l'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, est actuellement limité aux collectivités territoriales qui emploient plus de 500 fonctionnaires à temps complet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et dont le siège est situé dans l'une des circonscriptions des caisses primaires désignées pour l'expérimentation, ce qui n'est pas le cas du Doubs.

*l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence (.....) ».*

Cet article ne règle pas la question du régime indemnitaire en cas d'absence pour maladie.

La réglementation a été récemment précisée pour les fonctionnaires de l'État. Le décret n° 2010-997 du 26 août 2010<sup>25</sup> étend à la rémunération indemnitaire des fonctionnaires d'État la règle prévue pour le traitement indiciaire. Le principe général est le maintien intégral des primes et indemnités durant les congés annuels et les congés pour maternité, paternité ou adoption. Concernant les congés ordinaires de maladie, les primes et indemnités sont maintenues pendant trois mois, puis réduites de moitié pendant neuf mois. Les primes et indemnités sont également maintenues au fonctionnaire placé en congé de longue maladie ou de longue durée à la suite d'une demande présentée lors d'un congé de maladie ordinaire.

Les principes établis dans ce texte n'ont toutefois pas été transposés dans la fonction publique territoriale. Il convient dès lors de se référer aux textes instituant les primes et indemnités.

Ainsi, conformément aux principes généraux posés par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (qui subordonne les droits à rémunération des fonctionnaires à l'accomplissement du service), la poursuite du versement d'éléments de régime indemnitaire aux agents absents pour indisponibilité physique doit reposer sur les dispositions prévues par les textes instituant les primes et indemnités ou, à défaut, sur les dispositions de la délibération prise par l'organe délibérant en vertu de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Cet article énonce : *« l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État (...) ».*

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise : *« le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales (...) pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes... ».*

Aux termes de l'article 2 dudit décret, *« l'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1<sup>er</sup>, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. (...) ».*

Le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 12 juillet 2006 (Syndicat CGT des personnels de la préfecture de police, n° 274628), que les dispositions statutaires

---

<sup>25</sup> Décret relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés.

relatives à la rémunération (article 20 du statut général), aux congés et autorisations d'absence (articles 57 et 59 du statut de la fonction publique territoriale), ainsi qu'au régime indemnitaire (article 88) « *n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer le maintien du versement des avantages indemnitaires aux agents qui, soit bénéficient d'autorisations d'absence pour événements familiaux, soit sont placés en congé de maladie* ». En l'espèce le juge statuait sur l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et a considéré que ces indemnités, liées à l'exercice effectif des fonctions, pouvaient ne pas être maintenues en situation de congés pour maladie ou pour cause d'événements familiaux.

Le juge administratif s'est ainsi attaché à identifier, d'une part, les avantages à caractère forfaitaire qui peuvent être maintenus en cas d'absence (indemnités liées au grade et à l'affectation, comme l'indemnité de résidence ou le supplément familial de traitement), d'autre part, des avantages liés à l'exercice effectif des fonctions, pour lesquels il n'y a pas de droit acquis au maintien durant un congé de maladie par exemple (IAT, IFTS, indemnité horaire pour travaux supplémentaires, prime de rendement et de service).

Par ailleurs, les textes spécifiques à chaque élément indemnitaire peuvent fixer des conditions particulières de modulation, et la collectivité ne peut alors instaurer un régime plus favorable que le régime de référence. Dans la plupart des cas, les textes ne prévoient pas de modulation et l'organe délibérant est dès lors compétent pour fixer les règles d'attribution du régime indemnitaire.

Enfin, pour établir la notation du personnel, l'autorité territoriale ne doit pas tenir compte des absences pour cause de maladie : une note attribuée en tenant compte d'un tel critère serait entachée d'illégalité (Cour administrative d'appel de Bordeaux. 1<sup>er</sup> décembre 1997, syndicat intercommunal d'ordures ménagères « Garrigue Vistrenque », requête n° 95BX00498).

#### b. La mise en œuvre par la commune

À Valentigney, l'assemblée délibérante a défini le régime indemnitaire applicable aux personnels territoriaux en prévoyant expressément les primes pour lesquelles une modulation pourrait intervenir en cas d'absentéisme. Elle a prévu un régime de proratisation de ces primes à compter du 10<sup>ème</sup> jour de congé ordinaire, ce que le CTP a validé.

Une délibération du 23 janvier 2003, relative au régime indemnitaire des agents de la collectivité, a défini les règles de la modulation.

Elle repose sur une « commission d'attribution du régime indemnitaire » composée du maire, du directeur général des services, de directeurs et des gestionnaires de paye. La première réunion de cette commission s'est tenue le 15 mars 2004. La règle adoptée a été rappelée : au-delà de 10 jours de maladie ordinaire (sauf cures) au cours des 12 mois précédents, certaines primes sont proratisées (IFTS, IAT, prime de service et de rendement, indemnité spécifique de service). La proratisation joue également pour les arrêts au titre de la maladie ordinaire et concernant des maladies qui pourraient ouvrir droit à congé de longue maladie (addiction à l'alcool, dépression, maladies du dos). Les autres motifs d'absence (maternité, longue maladie, formation, accidents du travail, etc.) ne font pas l'objet d'une proratisation des primes.

La commission se serait réunie sept fois en 2004 et aurait prononcé 21 proratisations de primes Elle se serait réunie deux fois en 2005 (16 cas), une fois en 2007 (8 cas), une fois en 2008 (10 cas). Ces indications sont fournies par les services et aucun compte rendu n'aurait été établi hormis celui de mars 2004. Depuis décembre 2004, deux représentants syndicaux (CFDT et CGT) ont été nommés membres de la commission.

Les agents peuvent déposer un recours contre la décision de la commission. Ils sont alors reçus par le maire assisté du directeur général des services et du directeur des ressources humaines, qui se prononcent « *au vu des pathologies et des exposés des plaignants* ». La collectivité ne mentionne pas la présence des représentants du personnel à ce stade. Quinze recours auraient reçu un avis favorable en 2004. Le nombre total des recours n'a pas été précisé.

La modulation du régime indemnitaire a été mise en œuvre principalement en 2004 et 2005 et la collectivité ne l'a plus utilisée depuis fin 2008.

La chambre appelle l'attention de la commune sur le fait que les modifications intervenues en 2010 dans la réglementation applicable aux agents de l'État (voir supra) pourraient conduire dans un futur proche à une évolution des dispositions applicables aux agents territoriaux, selon le principe de parité entre les fonctions publiques. Dans ce cas, le régime mis en œuvre à Valentigney devra être adapté.

La chambre considère que si rien n'empêche le maire de décider de la création d'une commission d'attribution du régime indemnitaire, celle-ci ne peut émettre que des avis : les décisions individuelles d'attribution de primes appartiennent au maire seul, qui ne peut se dessaisir de cette compétence ; la commission ne devrait donc intervenir qu'à titre consultatif. Au surplus, elle ne saurait connaître d'informations relevant du secret médical, et les agents concernés ne peuvent être tenus de faire état de leur pathologie.

**La chambre recommande dès lors la plus grande prudence à la collectivité dans le recours à la commission dans ses conditions de fonctionnement actuelles. Elle considère que serait juridiquement non contestable l'application d'une proratisation des primes selon des critères préalablement définis appliqués sans distinction selon la situation personnelle des agents au regard de la maladie.**

**En conclusion, à défaut d'avoir effectué un diagnostic précis des causes du taux élevé d'absentéisme, la collectivité a conscience de la nécessité de le limiter et a arrêté diverses mesures en ce sens. Toutefois les modalités d'application de la modulation du régime indemnitaire sont juridiquement fragiles. Une politique de lutte contre l'absentéisme repose aussi sur le développement de la prévention, la mobilisation et la formation de l'encadrement de proximité.**

## **VI. L'INFORMATION DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE ET DES CITOYENS**

Diverses dispositions législatives et réglementaires relatives à l'information du citoyen et du conseil municipal sur les affaires intéressant la gestion communale sont intervenues depuis les lois de décentralisation. Elles ont consacré le principe d'un droit à l'information et ont organisé les modalités d'exercice de ce droit.

La chambre a examiné les informations mises à la disposition du conseil municipal et des citoyens.

### **A. L'INFORMATION DES ÉLUS**

#### **1. La gestion budgétaire et financière de la commune**

L'information à destination du conseil municipal doit porter en premier lieu sur les affaires qui lui sont soumises pour approbation. Cette obligation a été respectée.

Pour les matières énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'assemblée délibérante peut déléguer au maire l'exercice de certaines de ses prérogatives. L'exercice de cette délégation a donné lieu, de manière systématique, à une information de l'assemblée délibérante.

Enfin, les annexes des documents budgétaires sont correctement complétées.

#### **2. Les services publics communaux**

##### **a. Le rapport sur la qualité et les prix des services publics**

En application de l'article L. 2224-5 du CGCT, le maire est tenu de présenter au conseil municipal, dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, un rapport sur la qualité et les prix des services publics d'eau potable, un rapport sur les services d'assainissement, ainsi qu'un rapport sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères, destinés notamment à l'information des usagers.

Quand cette compétence a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), comme c'est le cas à Valentigney, le conseil municipal est destinataire du rapport annuel adopté par l'EPCI. Le maire doit alors présenter ces rapports à son conseil, dans les douze mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

**La chambre invite la commune à présenter les rapports sur la qualité et les prix des services publics chaque année à l'assemblée délibérante.**

b. L'absence de commission consultative des services publics locaux

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a créé, pour les communes de plus de 10 000 habitants, une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public (DSP) ou qu'elles exploitent en régie. Les attributions et la composition de cette commission sont énumérées à l'article L. 1413-1 du CGCT :

*« La commission examine chaque année sur le rapport de son président :*

*1° Le rapport, mentionné à l'article L. 1411-3, établi par le délégataire de service public ;*

*2° Les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L. 2224-5 ;*

*3° Un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.*

*4° Le rapport mentionné à l'article L. 1414-14 établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.*

*Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :*

*1° Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 ;*

*2° Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie.*

*3° Tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 1414-2 ».*

Une telle commission n'existe pas à Valentigney. Elle aurait pourtant eu à se prononcer, a minima, sur la délégation de service public de la fourrière.

La commune a mis en place des comités consultatifs locaux (voir infra) qui n'ont pas les prérogatives des CCSPL, ainsi que l'a rappelé le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales : *« Rien ne fait obstacle à ce que les comités consultatifs aient une composition identique à celle des CCSPL, lorsque les circonstances locales le permettent, mais ils ne sauraient être dotés des prérogatives des CCSPL énumérées à l'article L. 1413-1 précité »*<sup>26</sup>.

La commune s'est engagée à créer une telle commission.

**La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité de créer une commission consultative des services publics locaux, dont la composition peut être identique, le cas échéant, à celle des comités consultatifs locaux.**

---

<sup>26</sup> Question écrite n° 11153, réponse publiée au JO Sénat du 11 mars 2010.

### 3. Les rapports avec les satellites de la commune

Les élus doivent être informés des relations que la commune entretient avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre, et de celles établies avec les sociétés d'économie mixte (SEM) et les associations.

En ce qui concerne les EPCI, l'article L. 5211-39 du CGCT, dans sa rédaction applicable à la période contrôlée<sup>27</sup>, prévoit la transmission, à chaque commune adhérente, d'un rapport d'activité accompagné du compte administratif<sup>28</sup>.

**La chambre invite la commune à veiller à ce que les rapports des EPCI dont elle est membre soient présentés chaque année à l'assemblée délibérante.**

Les relations que la commune entretient avec des SEM, notamment dans le cadre de conventions d'aménagement, ont fait l'objet d'une présentation à l'assemblée délibérante (bilan de clôture de la dernière opération en cours en 2009). Ce domaine de compétence a été transféré à la communauté d'agglomération.

L'information des élus sur les relations que la commune entretient avec ses associations n'appelle pas d'observations.

#### B. L'INFORMATION DES CITOYENS

Les citoyens disposent d'un droit à être informés des affaires de la commune. Ce principe est reconnu par l'article L. 2141-1 du CGCT : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale (...)* ».

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que des données synthétiques sur la situation financière de la commune font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

---

<sup>27</sup> La rédaction de cet article a été modifiée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 : « *un rapport retraçant l'activité de l'établissement et l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune, ...* ».

<sup>28</sup> Article L. 5211-39 du CGCT : « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

La nature des données synthétiques est définie à l'article R. 2313-1 du CGCT :

*« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la commune, (...) comprennent les ratios suivants :*

*1° Dépenses réelles de fonctionnement/population ;*

*2° Produit des impositions directes/population ;*

*3° Recettes réelles de fonctionnement/population ;*

*4° Dépenses d'équipement brut/population ;*

*5° Encours de la dette/population ;*

*6° Dotation globale de fonctionnement/population.*

*Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre les ratios suivants :*

*7° Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;*

*8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;*

*9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;*

*10° Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;*

*11° Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement ».*

Outre l'installation d'une vingtaine de panneaux d'affichage dans divers lieux de la commune, qui informent la population des décisions prises par l'assemblée délibérante, la commune dispose d'un site Internet et diffuse deux revues municipales, le mensuel « Valentigney Infos » et le bi annuel « Valentigney magazine ».

Si les informations sur les projets et les réalisations municipales sont largement illustrées dans les revues municipales et sur le site Internet de la ville, la partie consacrée aux finances communales est sommaire.

S'agissant du site Internet de la ville, il a été précisé pendant l'instruction qu'une réflexion était en cours pour la création d'un nouveau site en collaboration avec les services de la communauté d'agglomération. Dans l'attente, une mise à jour régulière du site paraît souhaitable sur les informations portées à la connaissance du public.

**La chambre recommande à la collectivité d'améliorer la présentation des informations relatives au budget et aux finances dans ses supports de communication.**

Pour favoriser la participation des habitants à la vie locale, le conseil municipal a créé en 2008<sup>29</sup> cinq comités consultatifs dans les domaines suivants :

- développement durable et urbanisme ;
- finances, études prospectives ;
- vie des quartiers ;
- vie communautaire, culturelle, associative et scolaire ;
- action sociale et lien intergénérationnel.

---

<sup>29</sup> De tels comités existaient déjà sous le précédent mandat.

Ces comités, dont l'existence est prévue par l'article L. 2143-2 du CGCT, sont consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics ou les équipements de proximité. Ils peuvent également transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal.

Les comités de Valentigney comportent des membres du conseil municipal, des membres d'association et des citoyens et se sont réunis très régulièrement depuis leur installation en 2008. Des réunions publiques sont aussi régulièrement organisées dans les différents quartiers de la ville, des élus se déplacent pour rencontrer les habitants (7 déplacements en 2010). Un compte rendu est ensuite établi, qui recense les demandes et propose la suite à y donner. Une information sur ces actions qualifiées par la collectivité de « démocratie de proximité » est assurée dans les revues municipales.

**La chambre constate que la collectivité propose une information de qualité à ses élus et à ses citoyens. Toutefois des améliorations devront être apportées s'agissant des informations en provenance des EPCI dont est membre la commune. Les données concernant l'exécution du budget et les finances, dans les publications locales, devront être enrichies. Enfin, la collectivité doit créer une commission consultative des services publics locaux.**

## VII. LA GESTION DE L'AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

### A. LE CONTEXTE

L'accueil des gens du voyage est une obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants, qui doivent créer des infrastructures d'accueil répondant aux besoins de ces populations. Deux lois constituent le cadre principal des politiques d'accueil des gens du voyage : la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui instaure une obligation de création d'aires d'accueil.

L'objectif de la loi du 5 juillet 2000 était d'établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et de venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage est le pivot du dispositif. Approuvé par le préfet et le président du conseil général, il définit, à partir d'une analyse des besoins, les communes sur lesquelles pèse l'obligation de réaliser des aires d'accueil. En contrepartie de cette obligation d'accueil, les communes ayant créé des aires peuvent interdire le stationnement des gens du voyage en dehors des aires aménagées.

Ainsi, aux termes de l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000<sup>30</sup>, les communes ont trois possibilités :

- créer elles-mêmes des aires aménagées et entretenues ;
- confier cette compétence à un EPCI ;
- contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

La commune ou l'EPCI auquel la compétence a été transférée peut ensuite assurer en régie la gestion de l'aire ou la confier, par convention, à une personne publique ou privée. Un rapport du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer précise qu'en 2010, plus de la moitié des aires sont gérées par deux gestionnaires à statut privé<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> « I. - Les communes figurant au schéma départemental [...] sont tenues [...] de participer à sa mise en œuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en œuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée ».

<sup>31</sup> Rapport n° 007449-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable : les aires d'accueil des gens du voyage, octobre 2010.

Dans le Doubs, le schéma départemental a été approuvé le 30 juin 2004. Il prévoyait expressément que la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard (CAPM), devenue Pays de Montbéliard agglomération, était le maître d'ouvrage de différentes aires à créer, dont celle de Valentigney.

Au 30 juin 2010, 13 aires d'accueil ont été créées dans le département, soit 296 places dont quatre aires dans le ressort de la communauté d'agglomération : Audincourt avec 16 places, Grand-Charmont avec 8 places, Montbéliard avec 20 emplacements (soit 40 places) et Valentigney avec 16 emplacements (soit 32 places).

## **B. LA CRÉATION DE L'AIRE D'ACCUEIL**

Le schéma départemental a prévu que la maîtrise d'ouvrage relevait de la CAPM, mais la communauté d'agglomération disposait déjà, avant la publication de la loi du 5 juillet 2000, d'une compétence en la matière<sup>32</sup>.

Les statuts de la communauté d'agglomération listent, comme étant une « *compétence libre historiquement héritée du district* » qui a préexisté, la « *réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage* » et l'« *aide à la gestion* ».

Ainsi, dès avant la loi du 5 juillet 2000, la communauté d'agglomération a mis en œuvre une politique volontariste en matière d'accueil des gens du voyage, qui s'est notamment traduite par un partenariat entre l'EPCI et les communes assurant la gestion et le fonctionnement des aires.

Compte tenu de cette compétence, la CAPM a réalisé une aire d'accueil de 16 emplacements sur le territoire communal de Valentigney. Chaque emplacement, de plus de 150 m<sup>2</sup>, dispose de deux places et est doté d'un branchement en eau et en électricité. L'aire comporte ainsi 32 places et des blocs sanitaires (16 toilettes et 16 douches dont une pour personnes handicapées). Elle a été inaugurée le 16 octobre 2009 et ouverte le 19 octobre 2009.

Une convention tripartite entre la CAPM, la ville de Valentigney et la ville voisine de Seloncourt (6 116 habitants) a été signée le 10 septembre 2009 pour définir les modalités foncières et financières concernant cette nouvelle aire d'accueil.

La loi a prévu qu'une commune puisse transférer sa compétence en matière d'aires d'accueil des gens du voyage à un EPCI, et autorise l'EPCI à confier ensuite la gestion, par convention, à une autre personne publique ou privée. Une telle délégation de la gestion revêt le plus souvent la forme d'une convention de délégation de service public, d'un contrat de gérance ou d'une régie intéressée. L'EPCI reste alors propriétaire des installations et effectue le gros entretien et la réhabilitation de l'aire.

La chambre observe que la convention tripartite conclue en 2009 ne s'inscrit toutefois pas dans un tel cadre.

---

<sup>32</sup> Un partenariat entre le District et les communes existait déjà en 1995.

Ainsi, la convention mentionne en préambule que « *la compétence dans le domaine des aires d'accueil des gens du voyage a été fixée par délibération du conseil communautaire du 23 octobre 1995* » et qu'elle comprend « *la réalisation des aires d'accueil* » et « *l'aide à la gestion, celle-ci étant exercée à titre principal par les communes* ».

Les parties à la convention en ont déduit qu' « *en application de ce dispositif, la CAPM assure la maîtrise d'ouvrage, finance et aménage les aires d'accueil sur des terrains mis à disposition par des communes. Les communes assurent les grosses réparations et l'entretien. Elles sont dans ce cadre soutenues par la CAPM* ».

Le même préambule justifie la conclusion de la convention de 2009 par le souhait « *d'éviter que la CAPM intervienne pour financer et réaliser des travaux de grosses réparations sur des immeubles qui ne lui appartiennent pas, de différencier les travaux qui relèvent de la CAPM de ceux qui restent à la charge des communes, [de] maintenir l'octroi par la CAPM d'une subvention pour concourir à la gestion des aires d'accueil* ».

Aux termes de cette convention, la CAPM assure la réalisation de l'aire, à savoir sa construction, sa réhabilitation et ses aménagements (article 1). Dans le cadre de cette mission de réalisation, la CAPM prend en charge la maîtrise d'ouvrage, plus précisément la construction initiale, les remises aux normes et les extensions ultérieures (article 2).

La convention prévoit que la commune de Valentigney reste propriétaire des terrains (article 4) et qu'à l'achèvement des travaux, les installations reviendront de plein droit en pleine propriété à la commune (article 5). Si des travaux d'extension, de réhabilitation ou de remise aux normes s'avèrent nécessaires, la CAPM demeure responsable des installations jusqu'au parfait achèvement des travaux (article 5). Les biens ainsi remis devront faire l'objet d'un procès-verbal établi conjointement par la CAPM et la commune.

La gestion quotidienne de l'aire relève de la commune, à laquelle la CAPM attribue une aide forfaitaire à la gestion. Si le bilan financier annuel s'avère déficitaire, la commune de Seloncourt contribue à hauteur de 50 % à la couverture du déficit.

Le montage retenu appelle diverses observations de la chambre.

La communauté d'agglomération n'entend pas conserver la propriété des installations, qu'elle remet à la commune. Les biens relèvent ainsi tantôt de la responsabilité de la commune, tantôt de celle de la communauté d'agglomération, selon que l'on est en phase de réhabilitation ou de gestion.

La comptabilité de la commune n'a retracé aucun mouvement sur les comptes de bilan, s'agissant de l'intégration, prévue par la convention, de la valeur de l'aire suite aux aménagements réalisés. La collectivité a précisé qu'elle ne disposait pas encore des renseignements nécessaires, les services de la communauté d'agglomération n'ayant pas soldé les opérations comptables correspondantes.

La chambre considère toutefois qu'au regard de la réglementation (transfert de la compétence à l'EPCI, qui confie la gestion des aires à une personne publique par convention), les installations n'ont pas à être inscrites au bilan de la commune mais à celui de la communauté d'agglomération Pays de Montbéliard agglomération, propriétaire des biens.

Pour ce qui relève des travaux, la compétence est partagée entre la communauté d'agglomération et la commune de Valentigney. Or cette répartition pourrait être source de difficultés ultérieures, notamment quand il conviendra de distinguer ce qui relève de « grosses réparations » ou de la « remise aux normes ».

Enfin, la gestion de l'aire, bien que confiée à la commune, relève pour partie de la compétence de l'intercommunalité qui attribue à cet effet une aide financière (cf. supra). Les raisons pour lesquelles la compétence de gestion de l'aire n'est pas restée dans le ressort de la communauté d'agglomération n'ont pas été précisées. L'intérêt d'un tel choix aurait été d'assurer des pratiques de gestion quotidienne identiques selon les différentes aires locales, ce qui n'a pas toujours été le cas en dépit de l'établissement de conventions de même type entre l'agglomération et les communes concernées (par exemple, politiques tarifaires distinctes en 2010).

**La chambre relève que la convention établie entre les parties ne s'inscrit pas dans le cadre établi par la législation. L'EPCI dispose de la compétence en matière d'aires d'accueil des gens du voyage et a souhaité en confier la gestion à une personne publique. Dès lors, la communauté d'agglomération devait conserver la propriété des installations et effectuer les travaux relevant du propriétaire (réhabilitation, extension, gros travaux). La commune, responsable de la gestion de l'aire, ne devrait assurer que les travaux d'entretien courant.**

En tout état de cause, si l'aide à la gestion versée par Pays de Montbéliard agglomération peut correspondre à la rémunération forfaitaire du gestionnaire prévue dans un contrat de régie intéressée, les recettes d'exploitation perçues par le régisseur pour le compte du propriétaire devraient être retracées dans les comptes de ce dernier. Ce n'est de toute évidence pas le choix qui a été fait.

**La chambre estime que l'ambiguïté de la rédaction de la convention entretient l'imprécision des compétences respectives de la commune et de la communauté d'agglomération. La convention présente dès lors une fragilité juridique certaine.**

### C. LA GESTION QUOTIDIENNE

Une régie de recette et d'avance a été créée par arrêté du maire en date du 31 août 2009. Le régisseur est un agent de la commune, il est assisté de deux mandataires suppléants. Ces trois agents exerçaient auparavant les fonctions d'agents locaux de médiation sociale, relevant de la filière animation. Leur mission consistait à intervenir sur le territoire communal pour des différends ou des conflits de voisinage.

L'agent régisseur est intervenu sur le site à raison de 9h par semaine dans un premier temps, puis à temps complet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il gère les arrivées et les départs, le suivi des formalités administratives et l'information des usagers de l'aire. En

sa qualité de régisseur, il perçoit les droits d'usage (location de l'emplacement) et encaisse et rembourse les cautionnements. Il assure par ailleurs le gardiennage, l'entretien des espaces et la maintenance des équipements, aidé en cela par les services techniques de la ville (entretien des espaces verts, déneigement).

Avant l'ouverture du site, les trois agents qui assurent la gestion de l'aire d'accueil se sont rendus dans les autres aires de la région, afin de prendre connaissance de leur fonctionnement et des problématiques rencontrées. Des réunions techniques se sont poursuivies régulièrement pour analyser les pratiques respectives et des rencontres régionales, à l'initiative de l'association franc-comtoise « Gadjé », permettent d'aborder notamment les aspects relationnels avec les gens du voyage.

Malgré ces mesures destinées à améliorer la formation des agents, la commune rencontre des difficultés pour recouvrer des impayés ou obtenir les cartes grises des caravanes lors de l'admission. Pour y faire face, la commune souhaite développer la formation des agents sur la culture des gens du voyage et renforcer la collaboration avec les autres gestionnaires des aires locales, qui connaissent des difficultés identiques.

Les emplacements sont équipés d'un compteur individuel pour les fluides (eau et électricité). Les consommations réelles font l'objet d'un relevé hebdomadaire et d'un paiement en numéraire. Leur recouvrement ne pose pas de difficulté (prix du mètre cube d'eau : 3,06 € et prix du kWh/h : 0,08 €).

Les gens du voyage s'acquittent également d'un droit de place, dont le prix a été fixé à l'ouverture de l'aire à 4,10 €, puis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 à 3,50 €. Cette diminution a été décidée pour prendre en compte des difficultés financières des familles et parce que certains utilisateurs s'étonnaient des tarifs pratiqués à Valentigney, supérieurs à ceux des autres aires d'accueil de l'agglomération.

Le recouvrement des droits de place s'avère parfois difficile (3 720 € d'impayés sur un montant total à percevoir de 4 112 € fin 2010). Lorsque les familles sont confrontées à des difficultés financières, la commune les met en relation avec le centre communal d'action sociale pour leur permettre de bénéficier de l'accompagnement d'un travailleur social. Le comptable public a précisé qu'il n'était pas informé des impayés et que la commune n'avait pas émis de titre de recettes qui lui auraient permis d'entreprendre des démarches en vue du recouvrement.

La commune privilégie une négociation directe avec les utilisateurs de l'aire, au besoin en faisant intervenir les services de l'État. Ainsi, dans un contexte d'impayés liés à la situation d'une famille en difficulté sociale, la commune a suscité une rencontre entre la famille concernée, le sous-préfet, le commissaire de police, un représentant d'une association tzigane, un élu, un agent de la communauté d'agglomération et le directeur général des services.

Si une procédure amiable apparaît adaptée à certaines situations, la commune ne doit pas méconnaître le rôle que peut et doit jouer le comptable, s'agissant du recouvrement des recettes publiques, en complément de l'action du régisseur.

La chambre invite la collectivité à prendre l'attache du comptable public pour convenir avec lui d'une procédure à mettre en œuvre en cas d'impayés des droits, incluant notamment l'établissement d'un titre de recettes exécutoire. S'il ne fait guère

de doute que ces créances sont particulièrement difficiles à recouvrer, ceci permettra de constater comptablement les impayés et la charge éventuelle qui en résulte (admissions en non valeur) dans le bilan financier de l'aire. La collectivité s'est engagée à mettre en œuvre ces mesures.

Depuis l'ouverture de l'aire d'accueil en octobre 2009 jusqu'au 31 décembre 2010, 88 familles soit 320 personnes et 225 véhicules ont été recensés par la commune, sur la base des déclarations des familles pour ce qui relève du nombre de personnes (soit 3,63 personnes et 2,55 véhicules par famille).

L'aire a été occupée à environ 61 % en moyenne sur l'année (soit 10 emplacements occupés sur 16) et la durée moyenne du séjour s'est élevée à 5,3 semaines. L'aire d'accueil n'a pas connu de période de saturation. Elle a été fermée entre le 14 juin et le 11 juillet 2010 pour permettre l'entretien annuel. Les dates de fermeture pour entretien sont arrêtées en concertation avec les gestionnaires des autres aires de l'agglomération.

Des dégradations récentes imputées aux utilisateurs de l'aire ont conduit la commune à une fermeture temporaire de l'aire, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2011, pour trois mois et demi. Des travaux de sécurisation des installations d'eau et d'électricité ont été réalisés. Il a été décidé de modifier les installations pour permettre une coupure des compteurs individuels d'eau et d'électricité. La commune a indiqué être en relation avec la communauté d'agglomération pour décider du financement de ces travaux.

Depuis la création de l'aire, comme c'était déjà le cas antérieurement, aucune occupation illicite de propriétés privées ou communales n'a été observée.

## **D. LE BILAN FINANCIER**

### **1. Les dépenses**

Les dépenses relatives à la gestion de l'aire sont principalement des dépenses de personnel, de fluides et d'entretien courant. La commune a établi un bilan financier pour la période du 19 octobre 2009 (date de mise en service) au 31 décembre 2010. Les dépenses recensées sont les suivantes.

frais de personnel :	6 359 €
frais de gestion technique :	5 568 €
EDF :	21 369 €
fournitures diverses :	1 281 €
<i>total de dépenses :</i>	<i>34 577 €</i>

Les frais de personnel ont été évalués sur la base du coût horaire net moyen d'un agent local de médiation sociale et les frais de gestion technique sur la base du coût horaire moyen d'un adjoint technique.

Ce recensement des dépenses n'est pas exhaustif : il ne mentionne pas, par exemple, la facturation d'eau ni l'indemnité du régisseur. Il y aura également probablement, à terme, des admissions en non valeur, c'est-à-dire des charges, liées aux droits d'occupation irrécouvrables.

Le suivi précis des dépenses est particulièrement important car de leur montant dépend celui d'une partie des recettes versées à la commune par la caisse d'allocations familiales. La collectivité reconnaît elle-même que « *le montant réel des dépenses pour la commune sera bien plus élevé car les consommations utilisées pour les interventions des entreprises ou les nettoyages opérés par les régisseurs ne sont pas comptabilisés* ».

**La chambre engage la collectivité à comptabiliser de façon exhaustive les dépenses se rattachant à la gestion de l'aire d'accueil.**

## 2. Les recettes

Les recettes proviennent de différentes sources :

- **les utilisateurs de l'aire** payent un droit d'usage (droit de stationnement, consommation d'eau et d'électricité). La commune, interrogée sur ce point, n'a pas précisé les modalités de fixation de ce droit de 4,10 € lors de la mise en service de l'aire.

- **l'État** participe au fonctionnement de l'aire d'accueil par une aide financière forfaitaire qu'il verse au gestionnaire (article 5 de la loi du 5 juillet 2000 modifiant l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale). Le montant de l'aide forfaitaire à la gestion est supposé couvrir la moitié des frais de gestion.

Par délibération du conseil municipal du 19 novembre 2010, le maire a été autorisé à signer une convention avec l'État, qui prévoit que la caisse d'allocations familiales versera à la commune une aide de 132,45 € par place, soit 46 622,40 € au titre de l'année 2010 (calcul sur 11 mois). L'aide a été perçue par la commune en janvier 2011. La reconduction de l'aide est conditionnée par la transmission au préfet d'un certain nombre d'informations, parmi lesquelles le nombre de places disponibles, le montant du droit d'usage, les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'aire.

- **la communauté d'agglomération** apporte également une aide à la gestion de l'aire d'accueil, cette compétence étant inscrite dans ses statuts.

Conformément aux dispositions de la convention tripartite signée en 2009, l'aide attribuée par la communauté d'agglomération à la ville est fixée à 879,44 € (valeur 2008) par emplacement et par an, pour permettre à la commune d'assurer les travaux de grosses réparations et d'entretien. Cette aide forfaitaire<sup>33</sup> est révisable, par référence à l'indice trimestriel Insee du coût de la construction (base 2<sup>ème</sup> trimestre 2008).

Toutefois la révision ne peut se faire qu'à la diligence de la CAPM « *sans que la commune ne puisse l'exiger ni s'y opposer* » (article 6.1). Pour l'année 2009, la CAPM procédera au versement de l'aide « *d'un montant calculé en fin d'année selon l'indice de référence visé à l'article 6.1* » et correspondant à 16 emplacements.

---

<sup>33</sup> Calculée en prenant en compte la moyenne du coût des interventions en gros travaux sur les aires préexistantes à celle de Valentigney, par emplacement, selon les précisions apportées par la communauté d'agglomération.

Au total, au titre de fin 2009 et de 2010, les recettes attendues liées à l'exploitation de l'aire sont les suivantes :

droits de place :	4 112 €	
eau :	2 659 €	
électricité :	10 354 €	
participation CAF :	46 622 €	(132,45 € pour 32 places et 11 mois)
participation CAPM :	21 300 €	(7100 € pour 2009 et 14 200 € pour 2010)
<i>total de recettes :</i>	<i>85 047 €</i>	

Les recettes effectivement perçues en 2010 n'atteignent pas ce montant notamment parce que la commune n'a perçu que 7 100 € de la part de la CAPM.

La communauté d'agglomération, comme elle s'y était engagée, a procédé au versement de l'aide de 7 100 € au titre de 2009 le 19 janvier 2010 (du fait de l'ouverture de l'aire en octobre 2009) et au titre de 2010 le 11 décembre 2010. Toutefois en raison d'une erreur matérielle au niveau du poste comptable, la somme de 14 200 € n'a été effectivement perçue par la commune de Valentigney qu'au cours de l'été 2011, grâce à l'intervention de la chambre qui a permis la régularisation de cette erreur.

La commune aurait dû procéder au rattachement comptable du solde de cette participation, qui constitue une recette certaine, à l'exercice 2010.

La chambre observe que le montant des recettes à rattacher à la gestion de l'aire au titre des 14 premiers mois d'ouverture est plus élevé que le montant des dépenses pour la même période, que la commune évalue à 34 577 €.

Toutefois il convient de rappeler que les dépenses relatives à la gestion de l'aire d'accueil n'ont pas toutes été recensées (voir supra) et que les dépenses au titre de 2011 seront plus élevées, l'agent communal intervenant désormais à plein temps.

Les recettes devraient également diminuer avec la baisse du tarif des droits de place. L'aide de l'État, censée couvrir la moitié des dépenses de gestion, diminuera également car son montant est calculé par référence au montant des droits de place. Quant à l'aide apportée par l'agglomération, rien dans la convention tripartite ne permet d'affirmer que son montant sera maintenu, la durée de la convention étant limitée à 3 ans et des modifications par voie d'avenants étant prévues (article 7).

**La chambre observe que le financement actuel de l'aire ne présente pas de garantie de pérennité, qu'il s'agisse de l'aide intercommunale à la gestion ou de l'aide de l'État. Elle recommande à la commune d'améliorer le suivi du bilan financier de l'aire, en recensant de manière exhaustive les dépenses liées à la gestion de l'aire et en veillant à l'encaissement des recettes attendues.**

## VIII. L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

### A. LA RÉGLEMENTATION

La création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public sont régies par les dispositions de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département* ».

L'article L. 212-4 du code de l'éducation précise que la commune a la charge des écoles publiques, qu'elle est propriétaire des locaux et qu'elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. L'établissement des écoles élémentaires publiques est dès lors une dépense obligatoire pour les communes.

L'article L. 216-1 du même code indique les conditions dans lesquelles les communes sont autorisées à organiser des activités éducatives, culturelles et sportives facultatives et complémentaires au service public obligatoire. Sur cette base, les communes peuvent proposer aux élèves du premier degré des activités périscolaires (dans le prolongement de l'école, comme la garderie ou la cantine scolaire) ou parascolaires (qui complètent l'éducation scolaire, comme la musique, les activités sportives ou culturelles, les classes de découverte).

Par ailleurs, l'État a favorisé depuis plusieurs années une « politique éducative communale », qui concerne les enfants des écoles et de manière générale les jeunes de la commune et leurs familles.

Le contrôle de cette compétence en matière scolaire a conduit à examiner l'organisation administrative de la commune, la politique éducative mise en œuvre, certaines dépenses et la scolarisation des enfants du voyage.

### B. LES ÉCOLES MATERNELLES ET PRIMAIRES

En 2010, la ville de Valentigney comporte quatre écoles élémentaires, soit 31 classes dont deux classes d'intégration scolaire (CLIS) pour 690 élèves et six écoles maternelles, soit 22 classes pour 522 élèves dont 38 ont moins de deux ans.

Le code des communes dispose, dans son article R. 412-127, que « *toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines* ». En application de cette réglementation, la commune affecte à ses écoles maternelles 11 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) représentant 6,4 équivalents temps plein (ETP) ainsi que 4 agents non-titulaires (2,4 ETP) et des salariés en contrat aidé (6 salariés en 2010).

**La chambre a examiné la situation des ATSEM de la commune, qui n'appelle pas d'observation.**

## C. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DANS LE DOMAINE SCOLAIRE

La commune dispose d'un service « éducation et restauration scolaire » qui relève de la direction des services de proximité. Sur le plan politique, le service relève d'une adjointe au maire déléguée à l'éducation et à l'enfance, enseignante de formation et conseillère pédagogique.

Un comité consultatif « vie communautaire, culturelle, associative et scolaire » comporte un groupe de travail plus précisément chargé des affaires scolaires qui se réunit deux fois par an.

La commune bénéficie ainsi d'un service chargé exclusivement de la compétence obligatoire en matière scolaire (construction, entretien et fonctionnement des écoles) et de sa compétence facultative complémentaire (activités éducatives, culturelles et sportives). La caisse des écoles n'intervient pas à ce stade.

**La chambre observe que le conseil municipal exerce en propre les prérogatives qui lui sont dévolues.**

Le contrôle a également permis de constater que la circulation de l'information entre les différents partenaires de la commune dans le domaine scolaire (équipes pédagogiques, services de l'État) est satisfaisante.

## D. LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

La commune intervient à un double niveau : en favorisant les activités parascolaires destinées aux enfants des écoles et en développant une politique de l'enfance et de la jeunesse par la mise en œuvre d'un contrat urbain de cohésion sociale, qui comporte notamment un projet éducatif local et un programme de réussite éducative. L'objectif consiste à accompagner, sur un plan éducatif, les enfants et les jeunes des quartiers les plus défavorisés, en partenariat avec l'État.

La politique de l'enfance et de la jeunesse implique deux budgets, le budget principal de la commune et le budget de la caisse des écoles. Elle implique également deux assemblées délibérantes différentes.

Au sein du budget communal, les actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse relèvent de la direction des sports, de la jeunesse et de la cohésion sociale, qui comporte un service dédié à la politique de la ville, l'insertion, et le suivi du programme de réussite éducative.

**La chambre constate que la commune a ainsi entendu distinguer sa compétence scolaire et parascolaire, qui relève administrativement du service éducation et restauration, de sa politique éducative globale, confiée à une direction différente. L'instruction a constaté la cohérence et la variété des actions mises en œuvre par la ville.**

## E. LES DEPENSES AFFÉRENTES À L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Il ressort des articles L. 212-1 à L. 212-6 du code de l'éducation que, pour leurs écoles élémentaires et maternelles, les communes ont la charge de la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement. En ce qui concerne le fonctionnement des écoles, elles doivent assurer le logement des instituteurs<sup>34</sup>, l'entretien ou la location des bâtiments, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, l'achat des fournitures à usage non individuel, le chauffage et l'éclairage des classes ainsi que leur nettoyage.

Par ailleurs, le préambule de la Constitution de 1946 a érigé en principe constitutionnel la gratuité de l'enseignement public. L'action des communes dans le domaine scolaire doit respecter les principes de gratuité et d'égalité des élèves.

La commune, dont la comptabilité analytique permet d'obtenir le montant des dépenses et des recettes par école, a chiffré le coût annuel global par élève (primaire et maternelle) des dépenses scolaires, parascolaires et périscolaires. Sur la base des informations portées au compte administratif pour 2009, ce coût s'établit à 1 405 €.

Il est particulièrement difficile d'établir des comparaisons en ce domaine, les dépenses prises en compte n'étant pas homogènes d'une collectivité à l'autre. À titre indicatif, le ministère de l'éducation nationale<sup>35</sup> a chiffré en 2005 la dépense moyenne pour un élève du premier degré à 4 810 €, dont 40 % seraient financés par les collectivités territoriales.

Plusieurs dépenses ont été examinées au cours du contrôle. Il s'agit des fournitures scolaires, des manuels scolaires, de l'équipement informatique et des dépenses parascolaires.

La seule observation porte sur les fournitures scolaires.

Puisque l'enseignement est gratuit, la commune a la charge de toutes les fournitures à usage collectif, et celles qui demeurent à la charge des familles doivent rester limitées, pour ne pas remettre en cause le principe de gratuité de l'école et ne pas créer d'inégalités entre les élèves. Dans sa circulaire n° 2010-045 du 2 avril 2010, le ministre chargé de l'éducation rappelle qu'il convient, dans les écoles primaires, que *« la liste des fournitures scolaires individuelles susceptibles d'être demandées aux familles soit soumise au conseil d'école, après examen en conseil des maîtres ou en conseil des maîtres de cycle »*. La commune de Valentigney n'a pas connaissance des listes de fournitures scolaires réclamées aux familles. La consultation des comptes rendus des conseils d'école n'a pas permis d'établir que ces derniers avaient eu à se prononcer sur ce point.

**La chambre recommande à la commune de veiller à ce que soit inscrit à l'ordre du jour des conseils d'école l'examen des listes de fournitures réclamées aux familles.**

---

<sup>34</sup> Les professeurs des écoles ne bénéficient plus de cet avantage.

<sup>35</sup> La dépense d'éducation pour le 1<sup>er</sup> degré : in L'État de l'école, chapitre 15 - 27/10/2006 - Ministère de l'éducation nationale.

## F. LA SCOLARISATION DES ENFANTS DES GENS DU VOYAGE

L'aire d'accueil des gens du voyage est ouverte depuis octobre 2009. Les familles sont informées par la mairie de la possibilité d'inscrire les enfants à l'école mais ne fournissent pas systématiquement à cette dernière le nombre d'enfants en âge de scolarité. S'il n'y a eu aucune inscription en maternelle, la commune a recensé l'accueil de sept enfants en moyenne par semaine en primaire.

À Valentigney, un enseignant à mi-temps coordonne les actions en faveur de la scolarisation des enfants du voyage. Deux écoles sont susceptibles d'accueillir les enfants (une école maternelle et une école primaire, situées à proximité l'une de l'autre). Cet enseignant assure la liaison avec les divers services de l'État, les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV), et avec les associations et les partenaires concernés par cette question.

La commune, qui souhaite favoriser l'intégration de ces élèves en classe ordinaire, est en relation avec l'association Gadjé qui s'emploie à sensibiliser les familles sur le rôle de l'école et accompagne les familles dans leurs démarches d'inscription.

**La chambre rappelle que le code de l'éducation prévoit que l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans (article L. 131-1). Dès lors, chaque année, à la rentrée scolaire, le maire est tenu de dresser la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire (article L. 131-6).**

**En conclusion sur l'enseignement primaire, la chambre observe que la création d'un service dédié aux seules affaires scolaires, distinct du service chargé de la politique éducative au sens large de la commune, permet aux élus de disposer d'une bonne connaissance de ce qui relève de la compétence de la commune dans ce domaine. Les relations entre la commune et ses partenaires n'appellent pas d'observations. La chambre constate que le principe de gratuité de l'enseignement primaire est respecté et que celui d'égalité des élèves figure au nombre des préoccupations de la collectivité.**