



**CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE  
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY**

*Le Président*

*Pointe-à-Pitre, le 4 avril 2011*

**CONFIDENTIEL**

**RECOMMANDE AVEC A.R.**  
**2C 048 290 3114 6**

**CRC/LO/Greffe/n° 2011-246**

**P.J : Une annexe**

Monsieur le Maire,

Par lettre du 4 février 2011, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Martinique concernant la gestion de la commune de Schoelcher à partir de l'année 2004.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Guyane une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Les réponses suivantes sont parvenues dans le délai précité :

- Votre lettre du 4 mars 2011
- La lettre de M. Alfred ALMONT du 22 mars 2011

Le rapport d'observations accompagné de ces réponses, dont vous trouverez ci-joint l'exemplaire définitif, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Luc CLEMENTE  
Maire de la commune de Schoelcher  
Hôtel de Ville  
Rue Fessenheim  
BP 7218  
97274 SCHOELCHER CEDEX

En vertu de l'article R.241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

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

Le Président

B. DIRINGER

# CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MARTINIQUE

Annexe à la lettre n° 246 du 4 avril 2011

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES

SUITE A L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA

COMMUNE DE SCHOELCHER

Années 2004 et suivantes

### Ordonnateurs :

- M. Alfred ALMONT, du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 22 mars 2008,
- M. Luc CLEMENTE, à compter du 22 mars 2008.

### RAPPEL DE LA PROCEDURE

*La Chambre régionale des comptes de la Martinique a inscrit à son programme 2010 l'examen de la gestion de la commune de SCHOELCHER, à compter de l'exercice 2004.*

*Le président de la chambre a notifié l'ouverture du contrôle à M. Luc CLEMENTE, maire de la commune, et à M. Alfred ALMONT, son prédécesseur, par courriers des 26 et 27 janvier 2010.*

*Un questionnaire principal a été adressé à la commune par courrier du 27 janvier 2010. Les éléments de réponse ont été régulièrement communiqués.*

*Le rapporteur a eu un entretien avec l'ancien ordonnateur, en cours d'instruction, le 12 mai 2010.*

*Les entretiens de fin de contrôle avec l'ordonnateur en fonction et le précédent ordonnateur ont eu lieu le 28 juin 2010.*

*Lors de sa séance du 7 septembre 2010, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été communiquées à M. Luc CLEMENTE, maire de la commune, et à M. Alfred ALMONT, son prédécesseur, par courriers du 21 septembre 2010. Des extraits ont été adressés à M. le président du centre de gestion de la Martinique, par courrier du même jour.*

*Les réponses suivantes ont été enregistrées :*

- *M Luc CLEMENTE, par courrier du 19 novembre 2010 enregistré au greffe le 29 novembre 2010 ;*
- *M. Alfred ALMONT, par courrier du 22 novembre 2010 enregistré au greffe le 29 novembre 2010.*

*Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 11 janvier 2011, le présent rapport d'observations définitives.*

*Le rapport a été communiqué par lettre du 4 février 2011 à M. Luc CLEMENTE, ordonnateur en fonctions et M. Alfred ALMONT, précédent ordonnateur pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.*

*M. Luc CLEMENTE et M Alfred ALMONT ont fait parvenir à la chambre leurs réponses qui, engageant leur seule responsabilité, sont jointes au présent rapport d'observations définitives.*

*Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.*

*Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).*

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>L'ANALYSE FINANCIERE.....</b>	<b>7</b>
2.1	LES CHARGES DE GESTION .....	8
2.1.1	<i>Le poids démesuré des charges de personnel.....</i>	<i>8</i>
2.1.2	<i>Les charges à caractère général.....</i>	<i>10</i>
2.1.3	<i>Les subventions .....</i>	<i>11</i>
2.2	LES PRODUITS DE GESTION.....	13
2.2.1	<i>Une marge fiscale préservée .....</i>	<i>13</i>
2.2.2	<i>Les autres impôts et taxes.....</i>	<i>14</i>
2.2.3	<i>Les dotations, subventions et participations .....</i>	<i>15</i>
2.2.4	<i>Les produits des services et du domaine .....</i>	<i>16</i>
2.3	L'EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT .....	16
2.4	UN RESULTAT DE FONCTIONNEMENT DOPE PAR LES PRODUITS EXCEPTIONNELS .....	17
2.5	UNE ABSENCE D'AUTOFINANCEMENT DISPONIBLE.....	17
2.6	LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT.....	19
2.6.1	<i>Un effort d'équipement mesuré.....</i>	<i>19</i>
2.6.2	<i>L'apport déterminant du produit des cessions .....</i>	<i>20</i>
2.6.3	<i>Un endettement maîtrisé.....</i>	<i>21</i>
2.7	UN NIVEAU ELEVE DE TRESORERIE .....	22
2.8	DES ANOMALIES DANS LES ECRITURES DE CESSIONS D'IMMOBILISATIONS.....	23
<b>3</b>	<b>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>25</b>
3.1	UN TAUX D'ADMINISTRATION QUI DEMEURE SURDIMENSIONNE .....	25
3.2	UNE CHARGE SALARIALE QUI NE SUIT PAS LA BAISSSE DES EFFECTIFS.....	28
3.3	UNE STRUCTURATION DES EFFECTIFS PAR LES EMPLOIS D'INSERTION .....	30
3.3.1	<i>Le contournement des modes de recrutement statutaires.....</i>	<i>30</i>
3.3.2	<i>Un recours abusif aux contrats à durée déterminée.....</i>	<i>32</i>
3.3.3	<i>Des emplois hors statut .....</i>	<i>33</i>
3.4	DES MARGES SIGNIFICATIVES D'OPTIMISATION DES RESSOURCES.....	35
3.4.1	<i>Le plan d'incitation au départ à la retraite.....</i>	<i>35</i>

3.4.2	<i>Le respect du temps légal de travail.....</i>	35
3.4.3	<i>Le projet de réorganisation des métiers des écoles.....</i>	36
3.4.4	<i>Un absentéisme important.....</i>	37
3.4.5	<i>Une appréhension incertaine de la problématique médicale.....</i>	38
3.4.6	<i>Des mises à disposition non formalisées et coûteuses.....</i>	39
3.5	<b>L'INITIALISATION D'UNE DEMARCHE DE GESTION PREVISIONNELLE.....</b>	40
3.5.1	<i>Une instabilité chronique de la fonction ressources humaines.....</i>	40
3.5.2	<i>Des évolutions de moyens subies.....</i>	41
3.5.3	<i>Des instances paritaires très récemment mises en place.....</i>	43
3.5.4	<i>Le régime indemnitaire.....</i>	45
3.5.5	<i>La formation.....</i>	45
3.5.6	<i>Les avancements d'échelon.....</i>	47
<b>4</b>	<b>LES EQUIPEMENTS SPORTIFS ET CULTURELS.....</b>	<b>49</b>
4.1	<b>LA STATION NAUTIQUE.....</b>	49
4.2	<b>LA PISCINE MUNICIPALE.....</b>	51
4.3	<b>L'ECOLE DE MUSIQUE ET DES ARTS DU SPECTACLE.....</b>	54
4.3.1	<i>La délégation d'un service public.....</i>	54
4.3.2	<i>Un contrôle financier insuffisant.....</i>	55
4.3.3	<i>Des risques juridiques.....</i>	58
4.4	<b>LA BIBLIOTHEQUE.....</b>	58

## **1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE**

La commune de SCHOELCHER se situe sur la côte ouest de la Martinique entre Fort-de-France, à proximité immédiate, et Case-Pilote. Elle fait partie, depuis 2001, de la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) avec Fort de France, Le Lamentin et Saint-Joseph<sup>1</sup>.

SCHOELCHER, troisième commune de la communauté d'agglomération par sa population, compte 21 951 habitants, contre 20 841 en 1999.

La commune accueille sur son ban le pôle martiniquais de l'Université des Antilles et de la Guyane, soit environ 5 600 étudiants, ainsi que le rectorat et dispose d'un lycée et de deux collèges. La commune compte également sur son territoire un centre de congrès et un casino.

Elle dispose de différents équipements sportifs et culturels et est détentrice du label «France station nautique». La commune gère, en régie directe, la piscine et a délégué à une association la gestion de l'école de musique.

SCHOELCHER, traversée par la nationale, est composée de différents quartiers relativement excentrés et présentant des caractéristiques sociologiques propres. La route du littoral constitue l'unique voie de communication reliant le chef lieu du département aux communes du nord et la question du désenclavement routier reste d'actualité.

La commune est confrontée, depuis plusieurs années, à un enjeu majeur de maîtrise et de restructuration de sa masse salariale, alors même qu'elle connaît une diminution de ses principales ressources.

M. Luc CLEMENTE a été élu maire en mars 2008. Il a succédé à M. Alfred ALMONT qui assurait ce mandat depuis 1995.

## **2 L'ANALYSE FINANCIERE**

### **Remarque liminaire**

Le compte de gestion 2007 est accompagné d'attestations faisant état de modifications intervenues postérieurement à son édition. Ces modifications portent, pour l'essentiel, sur un titre de recettes imputé à tort en section de fonctionnement, alors qu'il aurait dû l'être en section d'investissement.

---

<sup>1</sup> La CACEM assure les principales compétences suivantes : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire et l'organisation des services de transports urbains, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, l'assainissement, la distribution de l'eau potable, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, le traitement des déchets ménagers, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements à caractère communautaire, la gestion des voies d'intérêt communautaire et le nettoyage de la voirie ; source, site internet CACEM

Ce titre de 962 771 € imputé à l'origine au compte 7472, « participations régions », a été réimputé au compte 1348, « fonds affectés à l'équipement non transférables, autres ».

Cette modification, non prise en compte par l'analyse financière, impacte notamment les soldes intermédiaires de gestion.

Le résultat de fonctionnement retraité est de 2 295 480 €, la CAF brute de 2 358 423 € et la CAF nette de -118 952 €

## **2.1 Les charges de gestion**

### **2.1.1 Le poids démesuré des charges de personnel**

Bien qu'en diminution de 10,3% de 2004 à 2009 et de 1,9% à compter de 2005, les charges de personnel représentent encore des valeurs très supérieures à celles des communes de Martinique. Elles s'établissent, en 2008, à 1 020 € par habitant, pour une moyenne de 719 €. Elles représentent, par ailleurs, 80,13% des charges de gestion prises en compte pour le calcul de l'autofinancement, et 75,67% des dépenses réelles de fonctionnement, pour une moyenne régionale de 61,35%, soit des niveaux comparables à ceux de 2004.

Les dépenses de personnel<sup>2</sup> représentent, en 2008, 70,8% des recettes réelles de fonctionnement, contre 74% en 2004 et 69,7% en 2006. Cette proportion s'établit à 76,83% en 2009.

Sous l'effet de leur diminution (-5,8%), en 2009, et de l'augmentation de la population de référence, les charges de personnel représentent, sur cet exercice, une valeur de 919 € par habitant, pour une moyenne inchangée.

Selon les précisions apportées par la commune, la prime de « vie chère » de 40%, représente, en avril 2010, 15,75% de la masse salariale.

Dans le cadre du précédent contrôle, la commune a produit une analyse prospective des charges de personnel, à l'échéance 2006. Le rapprochement de l'effectif et de la masse salariale prévisionnels avec les données réelles fait ressortir des décalages très significatifs. Sur l'exercice 2006, le différentiel est de 72 postes et de 3,2 M€. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'effectif est de 616 agents et la masse salariale nette de 19,6 M€

Ainsi, alors que les objectifs 2006, en termes d'effectifs, ne sont atteints qu'en 2010, ils ne sont, en termes de masse salariale, pas tenus.

#### Rapprochement de l'effectif prévisionnel de l'effectif réel

	2004	2005	2006
Effectif prospecté	683	645	616
Effectif réel	846	714	688
écart	163	69	72

<sup>2</sup> Chapitre 12

Rapprochement de la masse salariale prévisionnelle de la masse salariale réelle

En euros	2004	2005	2006
Masse salariale prospectée	14 511	15 016	15 916
Masse salariale nette	20 435	19 311	19 134
écart	5 924	4 295	3 218

La charge salariale nette, après prise en compte des participations de l'Etat au titre des emplois d'insertion, est relativement stable sur la période examinée.

Evolution de la charge salariale nette de 2004 à 2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
20 435 €	19 311 €	19 134 €	19 032 €	20 106 €	19 670 €

Cette évolution s'explique par la diminution des emplois aidés et leur remplacement, pour partie, par des agents financés en totalité par la commune.

Cette dernière a transféré à la CACEM, en 2005, la compétence nettoyage de la voirie. Ce transfert s'est accompagné de celui du personnel, soit 73 agents, et de la ressource fiscale correspondante.

En définitive, la commune supporte une charge salariale nette inchangée, pour un périmètre de compétences restreint, et, in fine, un coût supplémentaire.

Ces différents éléments traduisent une absence de maîtrise réelle de la masse salariale qui compromet les équilibres financiers fondamentaux de la commune. Une gestion extrêmement rigoureuse des fins de contrats s'impose donc aujourd'hui.

Il est précisé, dans l'analyse financière de la trésorerie<sup>3</sup>, que « *sauf à envisager un vrai travail de restructuration et de repyramidage de ses effectifs, les besoins d'hier ne correspondent certainement plus à ceux d'aujourd'hui, la ville de SCHOELCHER, sans ressources nouvelles, peut craindre l'asphyxie à court terme* ».

<sup>3</sup> Analyse financière rétrospective 2005-2007, 3 novembre 2008

Evolution des principaux postes de personnel de 2004 à 2009

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Personnel titulaire-rémunération principale (64111)	6 581	6 564	6 900	7 042	8 030	7 600
Personnel non titulaire-rémunération (64131)	3 593	3 331	2 362	2 046	1 814	2 728
Emplois jeunes (64161)	1 366	1 154	650	164	59	-
Autres emplois d'insertion (64168)	2 269	1 565	1 635	2 348	2 870	915

### 2.1.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, en augmentation de 16,4% de 2005 à 2008, connaissent une très nette diminution en 2009 (-20,5%). Elles représentent, en 2008, une valeur de 148 € par habitant, à rapprocher d'une moyenne de 254 € pour la Martinique, et 11% des dépenses réelles de fonctionnement, pour une moyenne régionale de 17,15%. Cette dernière proportion s'établit, en 2009, à 9,4%.

Les charges à caractère général représentent, en 2009, une valeur de 114 € par habitant, pour une référence de 196 €

Plusieurs postes connaissent une évolution importante de 2005 à 2008, comme les fournitures d'entretien et de petit équipement, les locations, les rémunérations d'intermédiaires et honoraires et la publicité, les publications et les relations publiques.

La plupart de ces rubriques marquent une diminution très significative en 2009, avec des valeurs inférieures à leur niveau de 2005.

En milliers d'euros	2005	2008	2008/2005 (en volume)	2008/2005 (en %)	2009
6063, fournitures d'entretien et de petit équipement	604	856	251	42	542
613, locations	93	218	125	134	212
622, rémunérations d'intermédiaires et honoraires	95	239	143	150	81
623, publicité, publications, relations publiques	180	287	107	60	150
6232, fêtes et cérémonies	116	244	127	109	116

L'évolution observée des charges à caractère général doit, toutefois, être relativisée au vu des inscriptions du budget prévisionnel 2010. Le chapitre 11 traduit, en effet, une évolution de 9 % par rapport au compte administratif 2009. Le chapitre 60 « achats et variations des stocks », en particulier, s'établit à 1,378 M€ soit une augmentation de 20% par rapport au compte administratif 2009.

Au 17 juin 2010, 76% des crédits inscrits au chapitre 11 ont fait l'objet d'un engagement.

### 2.1.3 Les subventions

Les subventions versées correspondent, en 2009, à une valeur de 48 € par habitant pour une moyenne de 115 € pour la strate et de 146 € pour la Martinique. Elles s'établissent à 1,051 M€ contre 1,305 M€ en 2008. Les subventions à la caisse des écoles et au CCAS représentent 67% du montant global, contre 41% en 2004.

La subvention à la caisse des écoles est en très forte hausse sur la période examinée, avec un pic de 1,245 M€ en 2007.

Le résultat de fonctionnement de la caisse des écoles, au terme de ce dernier exercice, s'établit à 0,561 M€ et le résultat de clôture de fonctionnement à 0,730 M€. La section de fonctionnement, déficitaire sur les deux derniers exercices, présente un résultat de clôture 2009 de 0,213 M€. La chambre s'interroge, dans ces conditions, sur l'adéquation de la subvention communale aux besoins réels de la caisse des écoles.

Elle préconise qu'une analyse précise de l'activité et du besoin de financement de cet établissement soit réalisée afin que la participation communale revête une parfaite lisibilité.

La commune recense, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 25 agents affectés au CCAS. Ce nombre est relativement constant depuis 2006. La prise en charge de ces agents sur le budget communal fausse très significativement l'approche analytique des comptes de la commune, comme du CCAS. Ces mises à disposition ne font pas l'objet, au demeurant, de conventions. La chambre constate que les recommandations formulées lors du précédent contrôle<sup>4</sup> n'ont pas été prises en compte. Elle invite, formellement, la commune à régulariser cette situation et à valoriser ces mises à disposition.

#### Evolution des subventions aux organismes de rattachement de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Caisse des écoles	300	600	500	1 245	795	600
CCAS	160	160	120	80	120	112

<sup>4</sup> Point 7 : « quatre vingt six emplois sont donc indûment pris en charge par la commune ce qui nuit à la transparence des comptes des trois collectivités en cause »

En réponse, la commune indique qu' « un rééquilibrage et une réaffectation budgétaire des agents payés sur le budget de la ville et exerçant leurs missions soit au CCAS soit à la Caisse des Ecoles seront entrepris [...]. Ces changements de rattachement budgétaire pourraient intervenir dès décembre 2010 ».

Aux termes de l'article 2 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001, « l'obligation de conclure une convention, prévue par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 € ».

**Ayant relevé qu'aucune convention n'est intervenue avec le comité des œuvres sociales de la mairie, alors que celui-ci bénéficie, sur l'ensemble de la période examinée, d'une subvention supérieure au montant en question, la chambre prend acte que, selon la réponse de la commune, une telle convention est en cours de signature avec cette association.**

#### Evolution des principales subventions de 2004 à 2009

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
COS Mairie	66 500	40 000	40 000	30 000	30 000	25 000
ASDMAS	20 000	40 000	51 000	70 000	70 000	40 000
Emulation	10 600	10 600	20 000	10 000	30 000	25 000
Cercle nautique	15 200	20 000	-	20 000	20 000	-
SCHOELCHER station voile	109 000	100 000	73 400	70 000	70 000	10 000
Office de tourisme	120 000	100 000	100 000	80 000	80 000	95 000
passerelle	-	-	-	-	-	40 175

Les charges de gestion sont en diminution de 12% sur l'ensemble de la période examinée et de 2,9% de 2005 à 2009. Elles marquent un retrait de 7,8% sur ce dernier exercice lié, notamment, à la baisse des charges à caractère général. Les premiers enseignements de l'exercice 2010 ne confirment pas, toutefois, cette dernière évolution.

La structure des charges de gestion est fortement marquée par la prépondérance des charges de personnel, dont la diminution masque une stabilisation en valeur nette, en dépit du transfert de compétences à la CACEM.

Le coefficient de rigidité, qui rapporte les charges de personnel et les charges financières au total des recettes de fonctionnement, traduit ce constat. Il s'établit à 72,96%, en 2008, pour une moyenne régionale de 60,5%, malgré la forte baisse des charges financières. En 2009, ce ratio est de 79,62% et, consolidé avec la participation versée à la caisse des écoles, de 81,79%.

Celui-ci dépasse très largement la référence de 60% communément admise comme seuil d'alerte (même s'il faut tenir compte de l'impact de la surrémunération) et illustre la marge de manœuvre particulièrement réduite dont dispose la commune pour maîtriser ses charges et garantir son autofinancement.

**La maîtrise des charges de personnel constitue un impératif majeur pour la commune. Cet objectif suppose la suspension globale du recrutement, en particulier d'emplois aidés, le non renouvellement des départs à la retraite et une gestion extrêmement rigoureuse des fins de contrats.**

### Evolution des charges de gestion de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges de personnel	22 406 137	20 495 197	20 114 588	20 128 732	21 336 740	20 092 559
Charges à caractère général	3 605 344	2 716 739	2 932 124	3 085 930	3 163 430	2 513 220
Subventions	1 103 591	1 293 594	1 100 711	1 889 110	1 305 468	1 051 169
Autres charges	773 984	780 256	811 472	802 312	822 989	879 709
<b>Charges de gestion</b>	<b>27 889 055</b>	<b>25 285 786</b>	<b>24 958 895</b>	<b>25 906 084</b>	<b>26 628 627</b>	<b>24 536 658</b>

## **2.2 Les produits de gestion**

### **2.2.1 Une marge fiscale préservée**

Les contributions directes augmentent de 21,4% sur la période examinée. Le produit fiscal résulte, pour l'essentiel, à proportions égales, de la taxe d'habitation et du foncier bâti. Son évolution est liée au seul effet base, la commune n'ayant pas augmenté les taux sur la période considérée.

Les bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti ont augmenté, respectivement, de 2004 à 2009, de 23,9% et de 19,8%.

Il est noté, dans l'analyse financière rétrospective 2005-2007 réalisée par la trésorerie de Fort de France, que l'« *élargissement des bases est liée aux efforts conjugués des services fiscaux et municipaux pour mieux appréhender l'assiette fiscale. Les investissements sur le marché immobilier local ces dernières années, notamment les constructions récentes de logements, en sont également à l'origine* ».

### Décomposition du produit fiscal de 2004 à 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Bases</b>					
Taxe d'habitation	14 973 267		16 284 057	17 213 756	18 043 895
Foncier bâti	18 019 894		19 476 526	20 090 978	20 839 604
Foncier non bâti	132 641		113 970	119 550	123 414
Taxe professionnelle					
<b>Taux (en %)</b>					
Taxe d'habitation	16,99 %		16,99 %	16,99 %	16,99 %
Foncier bâti	15,06 %		15,06 %	15,06 %	15,06 %
Foncier non bâti	5,15 %		5,15 %	5,15 %	5,15 %
Taxe professionnelle					
<b>Produit</b>					
Taxe d'habitation	2 543 957		2 766 660	2 924 615	3 065 656
Foncier bâti	2 713 794		2 933 163	3 025 699	3 138 442
Foncier non bâti	6 831		5 869	6 157	6 356
Taxe professionnelle					
<b>Total</b>	<b>5 264 582</b>		<b>5 705 692</b>	<b>5 956 472</b>	<b>6 210 454</b>

Les taux se situent en deçà des moyennes de la strate et offrent une réelle marge de manœuvre. Le différentiel par rapport à la moyenne régionale de la strate est de 3,4 points pour la taxe d'habitation et de 11,4 points pour le foncier bâti. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal 3 taxes de la commune s'établit à 76,41%.

L'analyse financière précitée mentionne que « *SCHOELCHER voit donc son pouvoir de lever l'impôt préservé. Le recours à une augmentation des taux d'imposition, pour générer des recettes nouvelles, constitue un levier fort pour la ville. Une augmentation de 5 points sur le foncier permettrait à la ville de se procurer 1 million d'euros supplémentaire tout en restant bien en deçà des taux pratiqués en Martinique* ».

### Comparatif sur les taux de 2004 à 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Taxe d'habitation</b>					
taux commune	16,99 %		16,99 %	16,99 %	16,99 %
taux groupement					
moy. nationale de la strate (com. et gpt)	18,04 %	17,82 %	17,81 %	17,76 %	17,94 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	19,95 %		20,27 %	20,33 %	20,39 %
taux plafond départemental	43,18 %		43,48 %	43,55 %	43,20 %
<b>Taxe foncier bâti</b>					
taux commune	15,06 %		15,06 %	15,06 %	15,06 %
taux groupement					
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	23,81 %	23,41 %	23,39 %	23,30 %	23,59 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	25,74 %		26,42 %	26,46 %	26,55 %
taux plafond départemental	62,13 %		64,10 %	64,35 %	64,05 %
<b>Taxe foncier non bâti</b>					
taux commune	5,15 %		5,15 %	5,15 %	5,15 %
taux groupement					
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	55,35 %	58,94 %	59,38 %	58,54 %	55,26 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	34,24 %		34,40 %	34,34 %	34,25 %
taux plafond départemental	53,93 %		56,25 %	56,23 %	56,35 %

La commune dispose, en 2009, d'un montant de fiscalité directe et indirecte de 840 € par habitant, pour une moyenne des communes de Martinique de 746 €. La fiscalité directe s'établit à 290 € par habitant, en comparaison de 285 €, et la fiscalité indirecte à 540 € par habitant, au lieu de 461 €.

La commune évoque, en réponse, en considération de ces derniers ratios, que si « les taux de fiscalité directe à Schoelcher sont certes inférieurs à la moyenne régionale, il n'en demeure pas moins que l'impôt supporté par les contribuables schoelchérois est à ce jour très élevé ».

## **2.2.2 Les autres impôts et taxes**

Les autres impôts et taxes diminuent de 10,4% sur la période considérée. Cette diminution est particulièrement sensible sur le dernier exercice. L'octroi de mer, en hausse régulière depuis 2005, marque une forte baisse en 2009. Le prélèvement sur les produits des jeux et la taxe sur les passagers diminuent, respectivement, de 19,2% et de 14%.

La commune verse à la CACEM, en 2009, une attribution de compensation de 0,632 M€ au titre des compétences transférées.

#### Evolution des autres impôts de 2004 à 2009

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2004
Octroi de mer	7 979	7 955	8 354	8 569	8 808	8 046	0,84%
Prélèvement sur les produits des jeux	2 965	2 962	2 636	3 056	2 791	2 395	-19,22%
Taxe sur les passagers	571	555	498	528	461	491	-14,01%

### **2.2.3 Les dotations, subventions et participations**

La dotation globale de fonctionnement est en augmentation régulière sur la période examinée. Elle s'établit à 5,572 M€ en 2009, soit une augmentation de 14,3% par rapport à 2004.

Les autres dotations, subventions et participations connaissent une diminution de 57,4% sur la période examinée soit, en volume, 1,4 M€. Celle-ci tient, pour l'essentiel, à la suppression progressive de la participation de l'Etat au titre des emplois jeunes.

Les autres participations correspondent à la contribution de l'Etat aux autres emplois d'insertion. La valeur 2009 est en forte baisse par rapport à 2008 en raison de la diminution des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Pour mémoire, le montant 2007 relatif à la rubrique autres dotations s'établit, après retraitement, à 2,218 M€, au lieu de 3,180 M€

#### Evolution des participations de l'Etat aux emplois aidés de 2004 à 2009

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autres participations Etat	1 007	729	746	1 040	1 213	422
Participation Etat emplois jeunes	964	455	234	56	17	-
Total	1 971	1 184	980	1 096	1 230	422

## 2.2.4 Les produits des services et du domaine

Les produits des services et du domaine marquent un net retrait depuis 2006. Les montants importants en 2004 et 2005<sup>5</sup> s'expliquent par le remboursement de frais, de la part de la CACEM, au titre de la compétence « nettoyage de la voirie », en raison du transfert progressif des agents.

### Evolution des produits de gestion de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contributions directes	5 294 098	5 441 961	5 771 034	6 083 982	6 228 973	6 429 465
Autres impôts et taxes	12 640 664	12 297 550	12 249 486	13 244 251	12 571 738	11 324 717
DGF	4 872 459	5 016 816	5 147 982	5 269 346	5 377 500	5 572 871
Autres dotations, subv. et participations	2 552 202	1 829 330	1 749 152	3 180 896	1 930 121	1 086 715
Produits des services et du domaine	3 416 372	965 428	575 068	374 266	447 040	373 310
Autres recettes	1 753 398	916 385	1 496 581	1 194 799	1 237 838	827 503
<b>Produits de gestion</b>	<b>30 529 195</b>	<b>26 467 470</b>	<b>26 989 303</b>	<b>29 347 540</b>	<b>27 793 210</b>	<b>25 614 581</b>

Les produits de gestion diminuent de 16,1% sur la période considérée et de 3,2% de 2005 à 2009.

Ce dernier exercice marque un recul de 7,8% lié, principalement, à la diminution de l'octroi de mer et du produit sur le prélèvement des jeux.

La diminution des participations de l'Etat au titre des emplois aidés pèse, également, très fortement, sur l'évolution des recettes, sans que la charge correspondante ait été strictement supprimée.

La commune souligne, en réponse, les efforts engagés en vue de l'optimisation de ses recettes et, en particulier, la révision des loyers.

## 2.3 L'excédent brut de fonctionnement

La commune dégage un excédent brut de fonctionnement qui connaît des variations importantes sur la période examinée.

Celui-ci s'établit à 1,077 M€, en 2009, soit un niveau très inférieur à celui des exercices 2006 et 2007.

L'excédent brut de fonctionnement représente, en 2009, 4,08% des produits de fonctionnement, contre 13,68% pour la moyenne de la strate<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> 2004, 2,983 M€; 2005, 0,526 M€

<sup>6</sup> Source : Bercy colloq

Evolution de l'excédent brut de fonctionnement de 2004 à 2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
2 640	1 181	2 030	2 481	1 164	1 077

En définitive, l'excédent brut de fonctionnement traduit le « décrochage », sur la période examinée, entre l'évolution des dépenses qui ont diminué de 12,2% et celle des recettes qui ont régressé de 16,1%. Sur les trois derniers exercices, ce différentiel est de 7,5 points.

## **2.4 Un résultat de fonctionnement dopé par les produits exceptionnels**

Le résultat de fonctionnement est doublement affecté, sur la période considérée, par la baisse des intérêts d'emprunts et par le résultat exceptionnel.

Les intérêts d'emprunts sont en diminution de 53% de 2004 à 2009. Ils s'établissent à 0,820 M€ en 2009, au lieu de 1,749 M€ en 2004.

Le résultat exceptionnel est fortement positif sur les exercices 2006 à 2008. Ce résultat est lié, en 2008, à l'indemnisation consécutive au cyclone Dean.

L'incidence du résultat exceptionnel sur le résultat global est très significative. En neutralisant ce premier résultat, le second est négatif, sous réserve de 2007, sur les 5 derniers exercices.

Il en résulte que les recettes exceptionnelles contribuent, pour une large part, au résultat de fonctionnement et à la formation de l'autofinancement.

Le résultat de fonctionnement 2009, qui n'intègre qu'un résultat exceptionnel de 0,169 M€, est déficitaire de 0,486 €

Evolution du résultat de fonctionnement de 2004 à 2009

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement	1 917	-332	2 898	2 295	2 256	-486
Résultat exceptionnel	1 493	382	2 974	1 591	2 754	169
Résultat de fonctionnement hors résultat exceptionnel	423	-714	-76	703	-498	-655

## **2.5 Une absence d'autofinancement disponible**

Le résultat exceptionnel améliore également, la capacité d'autofinancement de la commune. En neutralisant le résultat exceptionnel, la CAF brute et la CAF nette s'établissent, respectivement, en 2008, à 0,276 M€ au lieu de 3,031 M€ et à -3,088 M€, au lieu de -0,334 M€

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement brute, hors résultat exceptionnel	891	-228	89	766	276	246
Capacité d'autofinancement disponible, hors résultat exceptionnel	-1 795	-3 104	-3 016	-1 710	-3 088	-2 167

La CAF nette n'en demeure pas moins négative sur l'ensemble de la période examinée, y compris en 2007 (-118 952 €) après correction sur la base du compte administratif. Concrètement, l'épargne dégagée ne permet pas de couvrir l'amortissement du capital de la dette et la commune ne dispose d'aucun autofinancement pour ses investissements.

La capacité d'autofinancement disponible se dégrade fortement en 2009. Elle s'établit à - 1,998 M€ au lieu de -0,118 M€ en 2007 et -0,334 M€ en 2008.

#### Evolution de la capacité d'autofinancement disponible de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>2 640 139</b>	<b>1 181 684</b>	<b>2 030 407</b>	<b>3 441 456</b>	<b>1 164 583</b>	<b>1 077 923</b>
Transferts de charges						
Produits financiers	804	804	804		110 357	919
Charges financières						
Intérêts des emprunts	1 749 086	1 410 806	1 493 217	1 130 994	985 914	820 476
Produits exceptionnels	1 515 453	2 205 710	4 897 275	2 238 077	2 914 060	812 979
Charges exceptionnelles	21 900	1 823 112	1 922 429	646 159	159 319	643 341
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	467 889	486 552	614 397	646 737	787 044	914 012
Reprises sur Amortissements et Provisions						
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>1 917 521</b>	<b>-332 271</b>	<b>2 898 443</b>	<b>3 255 642</b>	<b>2 256 722</b>	<b>-486 008</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>2 385 410</b>	<b>154 281</b>	<b>3 064 050</b>	<b>3 318 585</b>	<b>3 031 146</b>	<b>415 384</b>
Amort. du capital de la dette	2 687 681	2 876 332	3 105 734	2 477 376	3 365 350	2 413 921
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>-302 271</b>	<b>-2 722 052</b>	<b>-41 684</b>	<b>841 209</b>	<b>-334 204</b>	<b>-1 998 537</b>

Le différentiel défavorable entre l'évolution des dépenses et des recettes, sur la période considérée, se traduit par une réduction significative de l'excédent brut de fonctionnement.

L'enseignement essentiel de l'analyse des équilibres de gestion réside dans la très forte prépondérance des dépenses de personnel qui détermine un coefficient de rigidité particulièrement critique, synonyme de marges de manœuvres très réduites.

L'importance du résultat exceptionnel, jusqu'en 2008, a permis de consolider le résultat de fonctionnement et de préserver, pour une part, le remboursement du capital de la dette.

En dépit de ces résultats exceptionnels, la commune ne dégager aucun autofinancement net sur les exercices 2006 à 2008.

L'absence de résultat exceptionnel significatif, en 2009, met en lumière la réalité de la gestion courante qui se traduit par un résultat de fonctionnement déficitaire et une capacité d'autofinancement fortement négative.

De plus, les contributions indirectes marquent un très net retrait et la réduction des charges à caractère général apparaît très fragile.

Cette situation particulièrement préoccupante appelle, de la part de la commune, l'optimisation de ses ressources propres en plus de la nécessité, déjà évoquée, d'une gestion extrêmement rigoureuse de la masse salariale.

## **2.6 Le financement de l'investissement**

### **2.6.1 Un effort d'équipement mesuré**

Les dépenses réelles d'équipement diminuent de 21,1% de 2004 à 2008. Elles sont, toutefois, en forte augmentation en 2009 et s'établissent à 4,302 M€ contre 2,761 M€ en 2008.

Les dépenses d'équipement de la commune représentent, en 2008, une valeur inférieure de près de 50% à celle des communes de Martinique. Elle s'établit à 189 € par habitant, pour une valeur moyenne de 387 €. Le niveau des dépenses d'équipement de la commune est le moins élevé de celui des communes adhérentes à la CACEM.

La commune précise que l'augmentation observée en 2009 revêt un caractère exceptionnel et résulte de la signature d'une convention avec l'Etat dans le cadre du plan de relance. Elle évoque, par ailleurs, la mise en place d'une passerelle GSM qui a permis de réduire les frais de téléphonie fixe.

#### Evolution des dépenses d'investissement de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement (réel)	3 501 421	2 260 285	1 209 373	2 886 174	2 761 811	4 302 442
Dépenses d'équipement (ordre)	1 847 343	3 311 709	1 992 726	1 133 597	1 216 786	1 052 654
Immo. affectées ou mises à disposition (ordre)						
Immo. financières (réel)	1 524		4 324	3 280	500	850
Immo. financières (ordre)						
Variation de stocks (ordre)						
Travaux pour tiers (réel)	790 609					
Travaux pour tiers (ordre)			1 739 668	522 401		
Transferts de charges (ordre)						
Autres dépenses (réel)					58 424	32 502
Autres dépenses (ordre)						
<b>Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)</b>	<b>4 293 555</b>	<b>2 260 285</b>	<b>1 213 697</b>	<b>2 889 454</b>	<b>2 820 735</b>	<b>4 335 794</b>
<b>Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)</b>	<b>6 140 897</b>	<b>5 571 995</b>	<b>4 946 091</b>	<b>4 545 452</b>	<b>4 037 521</b>	<b>5 388 448</b>

## 2.6.2 L'apport déterminant du produit des cessions

Le financement propre disponible repose, sur l'ensemble de la période, pour une part significative, sur les subventions et sur le produit des cessions, soit des financements externes ou conjoncturels.

Pour mémoire, la ligne FCTVA et subventions s'établit, en 2007, à 3 171 655 €

### Evolution des subventions de 2004 à 2009 (en milliers d'euros)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 303	2 066	2 721	2 803	1 783	1 861

La diminution du produit des cessions, sur la période la plus récente, limite le financement disponible et nécessite le recours plus important à l'emprunt.

Le produit des cessions représente, en 2008, 0,157 M€, contre 1,891 M€ en 2006. Il s'établit, en 2009, à 0,915 M€

La mobilisation d'un emprunt de 1,5 M€ en 2006, alors que le financement propre disponible assure la couverture des dépenses d'investissement, explique l'augmentation du fonds de roulement sur l'exercice considéré.

### Evolution du financement propre disponible de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>-302 271</b>	<b>-2 722 052</b>	<b>-41 684</b>	<b>841 209</b>	<b>-334 204</b>	<b>-1 998 537</b>
FCTVA et subventions (réel)	1 801 673	2 617 408	3 300 556	2 208 884	2 034 970	2 779 237
Subventions (ordre)						
Prod. des cessions et remb. créances (réel)					1 524	
Produit des cessions (ordre)	134 915	1 685 507	1 891 738	460 565	157 360	915 020
Variation de stocks (ordre)						
Autres recettes (réel)	447 052	312 667	229 142	171 590	187 999	283 913
Autres recettes (ordre)	302 712	2 483 530		522 401		
ICNE			6 177	-6 926	-22 897	-71 661
<b>Financement propre disponible (b)</b>	<b>2 384 081</b>	<b>4 377 059</b>	<b>5 385 930</b>	<b>4 197 724</b>	<b>2 024 752</b>	<b>1 907 971</b>

Le rapprochement des dépenses totales d'investissement du financement propre disponible fait ressortir un besoin de financement, sous réserve de l'exercice 2006, couvert par le recours à l'emprunt et, sur les 3 derniers exercices, comme en 2004, par la diminution du fonds de roulement.

Le financement propre disponible est fortement affecté, en 2009, par un autofinancement négatif, ce qui se traduit, à emprunts nouveaux constants, par une variation à la baisse du fonds de roulement de 1,490 M€

#### Variation du fonds de roulement de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Emprunts nouveaux de l'année (d)	3 159 674	1 500 000	1 500 000	311	1 920 000	1 990 000
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	3 756 816	1 194 936	-439 839	347 729	2 012 770	3 480 477
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>-597 142</b>	<b>305 064</b>	<b>1 939 839</b>	<b>-347 418</b>	<b>-92 770</b>	<b>-1 490 477</b>

Les pièces justificatives des cessions d'immobilisations ainsi que l'estimation des domaines ont été demandées à plusieurs reprises au cours de l'instruction. La chambre regrette que ces documents ne lui aient pas été communiqués.

### **2.6.3 Un endettement maîtrisé**

L'encours de la dette communale est en diminution régulière depuis 2005. Il s'établit à 17,77 M€, en 2009, contre 25,098 M€ en 2004, soit une diminution de 29%.

La dégradation de l'autofinancement, en 2009, affecte, cependant, la capacité de désendettement de la commune.

Dans l'hypothèse de l'affectation de l'intégralité de l'autofinancement brut au désendettement, 43 années seraient nécessaires pour éteindre la dette, au lieu de 10 en 2004 et de 6 en 2008.

Près de 90% de la dette est constituée d'emprunts à taux fixe.

La dette actuelle présente un profil d'extinction relativement rapide. A fin 2015 à volume inchangé, le capital restant dû sera de 5,554 M€ et, à fin 2020, de 1,743 M€. Ce dernier sera totalement soldé à l'échéance 2030.

#### Répartition de la dette par type de taux

En milliers d'euros	Montant initial	En %	capital restant dû au 31 décembre 2009	En %
Taux fixe	29 946	83,16	15 582	88,40
Taux indexé	2 477	6,88	130	0,74
Avec option	3 586	9,96	1 913	10,85
total	36 010		17 626	

Le niveau d'endettement de la commune, en 2008 est conforme à la moyenne des communes de Martinique. Il s'établit à 870 € par habitant, en comparaison de 863 € L'annuité de la dette est, toutefois, sensiblement supérieure à la moyenne nationale, soit 148 € par habitant, pour une référence de 137 €<sup>7</sup>.

Selon la commune, un réaménagement de la dette opéré au cours de l'exercice 2010 aurait permis de réaliser une économie.

#### Evolution de l'endettement de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Encours de la dette</b>						
Encours de dette au 01/01	24 626 434	25 098 427	23 722 094	22 116 360	19 639 295	18 193 945
Encours de dette au 31/12	25 098 427	23 722 094	22 116 360	19 639 295	18 193 945	17 770 024
Variation de l'encours	471 993	-1 376 332	-1 605 734	-2 477 065	-1 445 350	-423 921

## **2.7 Un niveau élevé de trésorerie**

Le fonds de roulement s'établit à 3,198 M€ en 2008, contre 1,093 M€ en 2004, et représente une valeur par habitant très supérieure à la moyenne.

Cette évolution permet d'absorber le besoin en fonds de roulement, lui-même croissant, et de dégager une trésorerie relativement élevée à compter de 2006.

Comme indiqué précédemment, le fonds de roulement marque, toutefois, un net recul en 2009 lié à un autofinancement fortement négatif et s'établit à 1,708 M€ La trésorerie, au 31 décembre 2009, est de 0,628 M€

#### Evolution de la trésorerie de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Trésorerie</b>						
Comptes débiteurs	359 164	171 555	993 210	1 551 959	1 378 605	628 548
Dont comptes au trésor	358 966	171 525	990 754	1 544 226	1 368 190	623 013
Dont avances à des SEM						
Crédits de trésorerie						
<b>Trésorerie</b>	<b>359 164</b>	<b>171 555</b>	<b>993 210</b>	<b>1 551 959</b>	<b>1 378 605</b>	<b>628 548</b>
<b>Zone de test</b>						
Fonds de roulement (1)	1 093 670	1 398 735	3 638 974	3 291 557	3 198 787	1 708 310
Besoin en fonds de roulement (2)	734 506	1 227 180	2 345 364	1 439 197	1 519 782	424 330
<b>Trésorerie (1 - 2)</b>	<b>359 164</b>	<b>171 555</b>	<b>1 293 610</b>	<b>1 852 359</b>	<b>1 679 005</b>	<b>1 283 980</b>

Un niveau d'investissement modéré, conjugué avec des produits de cessions élevés, a permis à la commune, sur la période examinée, de maîtriser son endettement et de consolider son fonds de roulement.

La diminution de produits de cession, sur la période récente, remet en question cet équilibre.

<sup>7</sup> Source : Bercy colloq

L'augmentation importante des dépenses d'équipement, en 2009, combinée avec une forte dégradation de l'autofinancement, accentue le déséquilibre de financement des investissements et se traduit par une diminution significative du fonds de roulement.

La commune devra tenir compte de cette nouvelle donne et veiller au strict équilibre de ses opérations d'équipement, hors financements conjoncturels.

## **2.8 Des anomalies dans les écritures de cessions d'immobilisations**

Selon l'instruction comptable M14, la constatation du prix de cession de l'immobilisation donne lieu à l'émission d'un titre de recette au compte 775, « produits des cessions d'immobilisations ».

La constatation de la sortie du bien s'effectue, pour sa valeur nette comptable, par une dépense au compte 675, « valeurs comptables des immobilisations cédées », et une recette au compte 2 correspondant.

La différence, positive ou négative, entre le produit de la cession et la valeur nette comptable est enregistrée, selon le cas, aux comptes 676 ou 776. Les écritures sont, ainsi, équilibrées.

Des anomalies sont relevées dans les écritures de cessions d'immobilisations sur les exercices 2004 à 2006 ; elles ont pour conséquence de majorer le résultat de l'exercice.

### **Balance des mouvements aux comptes d'exploitation**

	2004	2005	2006	2007	2008
Compte 775	232	1 911	1 900	460	122
Compte 776	17	-	6	86	7
total	249	1 911	1 906	546	129
Compte 675	19	444	679	204	96
Compte 676	-	1 241	1 013	342	33
total	19	1 685	1 692	546	129
écart	230	226	214	-	-

## **Conclusion sur l'analyse financière**

Le rapprochement des charges et des produits de gestion courante fait ressortir, sur la période examinée, un différentiel défavorable de 4 points. Alors que les premières diminuent de 12,2%, les seconds régressent de 16,1%. L'excédent brut de fonctionnement s'établit, en 2009, à 1,077 M€, contre 2,640 M€ en 2004.

Les charges de personnel, très supérieures aux valeurs moyennes, contribuent, de manière déterminante, à cette évolution. Si celles-ci diminuent de 10,3%, en valeur brute, elles demeurent quasiment stables, en charge nette, après prise en compte des participations de l'Etat.

Le coefficient de rigidité, très supérieur au seuil critique, en dépit d'une baisse des charges financières, met en relief l'enjeu majeur qui s'attache à la réduction de la masse salariale.

La commune est confrontée, de surcroît, à une double contrainte sur ses produits de fonctionnement et sur ses ressources d'investissement.

Il est noté, en conclusion de l'analyse financière réalisée par la trésorerie que « *l'apparente stabilisation de la situation financière de la ville de SCHOELCHER sur la période 2005-2007 doit être nuancée. Elle s'explique en réalité par l'augmentation significative de recettes exceptionnelles résultant de la vente d'une part importante du patrimoine immobilier de la ville et du transfert à la CACEM de la réalisation de l'essentiel des investissements structurants de la collectivité* ».

La collectivité a bénéficié, en effet, à la fois, de diverses recettes exceptionnelles qui ont soutenu son autofinancement et de produits de cessions qui ont abondé le financement disponible pour ses investissements.

La diminution des unes, comme des autres, sur la période récente, se traduit par une très nette détérioration des comptes 2009 qui présentent un résultat de fonctionnement négatif et une capacité d'autofinancement fortement déficitaire.

L'érosion très significative des contributions indirectes, sur le dernier exercice, accentue cette évolution. La chambre note, de plus, le caractère éminemment fragile de la réduction des charges à caractère général.

Cette situation conduit, en termes bilantiel, à un prélèvement très significatif sur le fonds de roulement.

Ces différents constats appellent, de la part de la commune, un engagement rigoureux tant dans la rationalisation de sa masse salariale, que dans l'optimisation de ses ressources.

La chambre rappelle qu'elle relevait déjà, lors de son précédent contrôle, le poids trop important des charges de personnel, une rigidité des charges de structure et un autofinancement insuffisant.

### **3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **3.1 Un taux d'administration qui demeure surdimensionné**

L'examen des états du personnel joints aux budgets permet de dégager des premiers enseignements quant à la structure et à l'évolution des effectifs.

Le nombre des agents titulaires est relativement stable, mais progresse entre 2007 et 2008.

##### Evolution des agents titulaires de 2004 à 2009 (postes pourvus au 1<sup>er</sup> janvier)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Direction générale et cabinet	3	Non renseigné	3	3	3	3
Secteur administratif	82		111	89	100	102
Secteur technique	331		249	260	295	292
Secteur social	26		27	23	23	27
Secteur sportif	9		8	8	8	9
Secteur culturel	2		2	4	7	5
Police municipale	14		15	14	15	12
animation	4		5	5	6	12
total	468		417	406	457	462

Source : budgets primitifs

En revanche, les agents non titulaires sont en très forte diminution, soit 214 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2009, contre 504 au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette évolution est liée à la disparition des contrats emplois consolidés (CEC), des emplois jeunes et des intérimaires. Elle est tempérée, toutefois, par le recensement, à compter de 2007, des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et des contrats à durée déterminée.

##### Evolution des agents non titulaires de 2004 à 2009 (postes pourvus au 1<sup>er</sup> janvier)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agents d'encadrement	16	Non renseigné	Non renseigné	9	7	9
Autres agents	138			77	44	
Contrats aidés, apprentis, intérimaires, dont :	350			179	235	168
- CEC <sup>8</sup>	219			55	12	
- emplois-jeunes	70			25	8	
- intérimaires	61			20	18	1
- CAE, CAV <sup>9</sup>	-			76	191	105
- apprentis	-			3	6	3
total	504			265	286	214 <sup>10</sup>

Source : budgets primitifs

<sup>8</sup> Contrat emploi consolidé

<sup>9</sup> Contrat d'accompagnement dans l'emploi ; contrat d'avenir

<sup>10</sup> Dont 37 adjoints techniques et 59 CDD

En résultante, le nombre global d'agents diminue de 30% sur la période examinée. Cette évolution doit être appréciée en considération du transfert à la CACEM, en 2005, de 73 agents au titre de la compétence nettoyage de la voirie.

#### Evolution des effectifs totaux

2004	2005	2006	2007	2008	2009
972			671	743	676

Source : budgets primitifs

Ce constat ne saurait masquer, toutefois, le surdimensionnement de l'effectif communal. Ainsi, alors que le taux d'administration pour 1 000 habitants est de 19 en France métropolitaine et de 30 en Martinique, celui-ci est, pour la commune, de 32<sup>11</sup>.

La forte diminution des effectifs, sur la période examinée, met en évidence, a posteriori, une sur-administration communale au regard des missions exercées. Cette situation traduit, à l'évidence, une démarche sociale, ainsi qu'en atteste le compte rendu du comité technique paritaire du 2 février 2006 : « *la ville a du répondre à un besoin d'emploi (M. Jultat). Cet effort a permis d'obtenir une situation de stabilité sociale [...]* ».

La chambre note, au demeurant, que 90 recrutements sont intervenus en 2007, année pré-électorale, contre 36 en 2006 et 35 en 2008. Ces recrutements correspondent, quasi exclusivement, à des contrats à durée déterminée et à des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

La commune dispose d'une proportion d'agents titulaires supérieure de 5 points à la moyenne départementale de la strate et, corollairement, d'une proportion d'agents non titulaires inférieure de 9 points à la moyenne.

La proportion d'emplois aidés est sensiblement supérieure à la moyenne.

	Titulaires et stagiaires	Non titulaires	Emplois aidés
commune	68	16	15
Moyenne de la strate <sup>12</sup>	63	25	13

La commune dispose, de surcroît, d'un nombre significatif de contrats d'insertion par l'activité (CIA) qui accentuent son taux d'administration. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, celle-ci dispose de 66 CIA affectés, principalement, à la caisse des écoles.

<sup>11</sup> INSEE Antilles-Guyane, premiers résultats, n°51, octobre 2009. Le rapport 2008 de l'observatoire des finances locales fait état de ratios de 21,6 et de 23,5 pour les communes des strates démographiques de 10 000 à 19 999 habitants et de 20 000 à 49 999 habitants.

<sup>12</sup> Communes de 20 000 à 79 999 hab. ; source : tendances de l'emploi territorial, note de conjoncture, numéro 14, janvier 2010

La répartition des agents titulaires par catégorie ne traduit pas d'évolutions significatives sur la période examinée. Elle est marquée par une proportion très limitée des agents de catégorie A et B.

Evolution des effectifs par catégorie de 2004 à 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	En %
A	5	Non renseigné	9	7	11	9	1,9
B	21		23	24	23	22	4,7
C	442		385	375	423	431	93,2

La consolidation des effectifs titulaires avec les agents d'encadrement et les adjoints techniques non titulaires, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, fait ressortir la répartition suivante :

	Nombre d'agents	En pourcentage	Moyenne nationale
A	18	3,5	8,3%
B	22	4,3	14,3%
C	468	92,1	75,7%

Cette répartition, rapprochée de la moyenne nationale<sup>13</sup>, met en évidence un réel sous encadrement que soulignait déjà la chambre lors de son précédent contrôle. La proportion d'agents de catégorie A et B s'établit respectivement à 3,5 et 4,3%, pour des moyennes de 8,3 et 14,3%.

En considération de l'effectif total, le ratio d'encadrement ressort à 2,6% pour la catégorie A et à 3,2% pour la catégorie B.

En Martinique, les communes emploient 10% de cadres A et B<sup>14</sup>.

La structure des emplois apparait, par ailleurs, très peu diversifiée, dans la mesure où les cadres d'emploi d'adjoint administratif et d'adjoint technique regroupent plus de 80% des agents titulaires. Consolidée avec les agents spécialisés des écoles maternelles et les adjoints d'animation, cette proportion est de 87%<sup>15</sup>.

En réponse, la commune indique qu'elle envisage de renforcer son encadrement à raison d'un recrutement pour 4 départs.

Le rapprochement des effectifs pourvus avec les effectifs budgétaires fait ressortir un différentiel significatif sur l'ensemble de la période examinée. Celui-ci représente, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 125 postes, soit 21% des effectifs budgétaires, au lieu de 77 postes, soit 14%, au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>13</sup> Source : Bulletin d'informations statistiques de la dgcl, n°69, octobre 2009, synthèse des résultats des bilans sociaux 2007-2008

<sup>14</sup> INSEE Antilles-Guyane, premiers résultats, n°51, octobre 2009

<sup>15</sup> Source budget primitif 2009

Le tableau des effectifs doit traduire la réalité des postes pourvus et à pourvoir. Il convient, en conséquence, que la commune procède à l'actualisation des effectifs budgétaires en considération des postes réellement vacants.

Les postes liés aux promotions et avancements de grade seront utilement créés, le moment venu et en tant que de besoin.

#### Rapprochement des effectifs pourvus des effectifs budgétaires

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Effectifs budgétaires	545	Non renseigné	497	556	612	587
Effectifs pourvus	468		417	406	457	462
différentiel	77 (14%)		80 (16%)	150 (26%)	155 (25%)	125 (21%)

La chambre prend acte de la volonté, exprimée par la commune, dans sa réponse, de régulariser le tableau des effectifs.

Certes, les effectifs communaux sont en très nette diminution sur la période examinée. Mais cette évolution qui tient, essentiellement, à la diminution des agents non titulaires et, en particulier, des emplois aidés, doit être mise en relation avec le transfert à la CACEM des agents attachés à la compétence nettoyage de la voirie. Le taux d'administration communale n'en demeure pas moins surdimensionné.

La structure des effectifs fait ressortir, de plus, un réel sous encadrement et une très faible diversification des métiers. La commune doit impérativement s'attacher, dans le cadre d'une gestion globale et prospective des emplois, à corriger ces déséquilibres particulièrement pénalisants. L'état des effectifs budgétaires devra, par ailleurs, être actualisé.

### **3.2 Une charge salariale qui ne suit pas la baisse des effectifs**

Les éléments complémentaires produits par la commune permettent d'analyser plus finement l'évolution de la structure des effectifs.

La diminution des effectifs concerne les emplois permanents, comme les emplois non permanents. Les premiers baissent de 15%, soit 85 emplois. Ce volume correspond à la diminution des agents non titulaires.

Les seconds marquent un retrait de 57%, lié à la perte de 283 contrats aidés. La montée en charge des CDD, soit 59 emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et 108 au 1<sup>er</sup> janvier 2010, atténuée ce recul.

La commune compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 276 agents de moins qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Evolution des effectifs de 2004 à 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2004
titulaires	397	418	387	395	420	420	408	11
Titulaires régime général	14	20	19	19	18	17	12	-2
contractuels	14	13	10	7	4 (CDI)	4 (CDI)	5 (CDI)	-9
Non titulaires	132	144	109	83	47	36	47	-85
Sous-total	557	595	525	504	489	477	472	-85
CEC	219	153	118	50	12			-219
CES	23	10	10	-				-23
remplaçants	23	16	10	25	18	-		-23
VAT/CAE-CAV	-	-	-	90	191	105	29	29
apprentis	-	1	1	3	6	3	1	1
Emplois jeunes	70	66	50	23	8			-70
Autres contrats	-	-	-	-	7	5	5	5
CDD	-	-	-	-	-	59	108	108
Natation synchronisée			-	1				-
Prestations de service	-	-	-	2	1	1	1	1
Sous-total	335	246	189	194	243	173	144	-191
Total général	892	841	714	698	732	650	616	-276

Source : document commune, masse salariale (mois de référence janvier)

Cette diminution globale des effectifs peut être rapprochée de celle de la charge salariale nette, après prise en compte des participations de l'Etat au titre des emplois d'insertion. Il en ressort une décorrélation de l'évolution des effectifs de celle de la charge nette. Ainsi, alors que l'effectif global diminue d'environ 30%, sur la période examinée, la charge nette ne régresse, dans le même temps, que de 3,7% et, même, progresse très sensiblement à compter de 2005.

Cette situation s'explique par la substitution à des emplois aidés financés, pour une large part, par l'Etat, de contrats à durée déterminée à la charge exclusive de la commune.

Cette dernière souligne, en réponse, l'effet contraint du GVT et de l'augmentation du point d'indice et évoque « *l'intégration et la transformation de contrats aidés en CDD intervenus à la fin de l'année 2007* ».

En définitive, alors même que le transfert de compétences à l'intercommunalité a réduit le champ d'intervention de la commune, la charge salariale nette n'a que faiblement diminuée.

De plus, le transfert de personnel s'est traduit par un prélèvement, à due concurrence, sur l'attribution de compensation de la commune<sup>16</sup>. Cet élément doit, également, être pris en compte pour une exacte appréciation de l'équilibre financier charges-compétences. Ce rapport se révèle très défavorable à la commune. Celle-ci supporte, en effet, une charge totale identique, alors qu'elle est privée de la ressource correspondant à la compétence transférée.

La structure des emplois est éminemment porteuse de risques financiers dans la mesure où elle comporte un nombre important d'agents non titulaires. Les documents préparatoires au budget 2010 font état d'une charge supplémentaire de 154 000 € liée, précisément, aux transformations de contrats.

#### Evolution de la charge nette communale de 2004 à 2009

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges de personnel <sup>17</sup>	22 406	20 495	20 114	20 128	21 336	20 092
Participations de l'Etat <sup>18</sup>	1 971	1 184	980	1 096	1 230	422
Charge nette	20 435	19 311	19 134	19 032	20 106	19 670

En résumé, la diminution des emplois ne s'est pas accompagnée d'une réduction significative de la charge salariale nette ; elle a porté, en effet, pour l'essentiel, sur des emplois aidés financés, pour une large part, par l'Etat. Le recrutement, en nombre, de contrats à durée déterminée a pesé, également, sur l'évolution des dépenses de personnel. En définitive, alors que la mise en place de l'intercommunalité a restreint le périmètre de compétences et, corrélativement, la ressource fiscale de la commune, la charge salariale nette est restée relativement stable. Cette équation hypothèque gravement les équilibres financiers fondamentaux de la commune.

**La chambre souligne la nécessité d'une maîtrise très rigoureuse de la gestion des fins de contrats qui n'ont pas vocation, par nature, à être pérennisés.**

### **3.3 Une structuration des effectifs par les emplois d'insertion**

#### **3.3.1 Le contournement des modes de recrutement statutaires**

Les contrats aidés, au sens large, comportent une double spécificité. Ils s'adressent, en premier lieu, aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et, en second lieu, ils visent à répondre à des besoins collectifs non satisfaits.

<sup>16</sup> A titre indicatif, le rapport du groupe FCL évalue à 2,099 M€ le montant des charges nettes transférées relatives au nettoiement de la voirie (Ville de Schoelcher, analyse financière rétrospective, 22 septembre 2008)

<sup>17</sup> D621 + D631 + D633 + D64 - C6419 - C6459

<sup>18</sup> C7471

La circulaire n°2005-12 du 21 mars 2005, relative à la mise en œuvre du contrat d'accompagnement dans l'emploi, précise que celui-ci doit permettre un accès rapide à l'emploi durable des personnes en difficultés sur le marché du travail.

Cette même circulaire indique que les CAE concernent des emplois visant à « *satisfaire des besoins collectifs non satisfaits* ».

Pour ces raisons, le recours aux contrats aidés et, en particulier, aux CAE, ne saurait se substituer au mode normatif et statutaire de recrutement de la fonction publique territoriale.

Les éléments communiqués par la commune permettent d'établir une filière des emplois au sein de la collectivité.

Celle-ci comporte quatre stades statutaires : l'emploi aidé, le contrat à durée déterminée, l'emploi de non titulaire et, in fine, celui de titulaire.

Un premier document recense les « emplois aidés recrutés en CDD de 2004 à 2009 ».

#### Evolution des contrats à durée déterminée de 2004 à 2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
41	24	23	21	51	114

Un second document liste les « CDD recrutés en non titulaires de 2004 à 2009 ». Seuls les recrutements les plus récents, soit à compter de 2008, sont mentionnés.

Plusieurs « états des fins de contrats », signés du maire, permettent de quantifier ces recrutements :

- Août à décembre 2008 : 13 agents
- Novembre 2009 à avril 2010 : 21 agents
- Février à novembre 2010 : 10 agents

Il est constaté, enfin, la titularisation de 115 agents de 2004 à 2009, dont 38 à compter du 2<sup>ème</sup> trimestre 2008.

Le commentaire du tableau de bord des effectifs<sup>19</sup>, produit par la commune, conforte cette approche et lui donne une dimension systémique. Les évolutions de chaque rubrique de personnel sont commentées comme suit :

- la courbe ascendante du personnel non titulaire s'explique par le passage de contractuels en non titulaires,
- la courbe descendante du personnel non permanent s'explique par le départ de contractuels et le passage de certains en agents non titulaires,
- la courbe ascendante des CDD s'explique par le passage de CAE, CAV...en CDD,

<sup>19</sup> Tableau de bord des effectifs, masse salariale brute 2008-2009

- le risque de l'augmentation des CDD est lié au fait qu'il constitue généralement la porte d'entrée de la situation de non titulaire qui elle, annonce à terme, celle de titulaire,
- la courbe descendante des CAE s'explique par le départ de ces contractuels, ainsi que par leur passage en CDD.

Il est noté, in fine : *« gardons bien à l'esprit que la situation antérieure à l'arrivée de la nouvelle équipe, s'explique par la pratique du chainage d'une succession de contrats aidés jusqu'au CDD, puis du basculement en non titulaire, puis en titulaire. L'accès à la fonction publique territoriale semble ne pas se faire par concours mais plutôt par la gestion des emplois précaires ».*

Ce système de recrutement, par son ampleur, notamment, apparaît en totale contradiction avec les principes fondamentaux de recrutement de la fonction publique territoriale et, en particulier, de l'égal accès.

**La chambre demande à la commune de mettre fin à cette pratique. Le recrutement d'emplois aidés doit conserver, dans cette perspective, un caractère strictement exceptionnel et dérogatoire.**

La chambre prend acte de la réponse de la commune : *« [...] notre collectivité ne favorisera plus les pratiques anciennes visant à maintenir en situation précaire les agents dans des parcours professionnels longs, incertains, et en marge de la légalité [...] ».*

### **3.3.2 Un recours abusif aux contrats à durée déterminée**

Conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 1, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les collectivités locales peuvent recruter un agent non titulaire pour remplacer momentanément un fonctionnaire indisponible ou pour pourvoir la vacance d'un emploi permanent qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi. Cette disposition permet de combler une vacance d'emploi, pour une durée maximale d'un an, dans l'attente que le processus normal de recrutement ait abouti.

La nomination doit avoir effectivement pour objet le remplacement d'un fonctionnaire indisponible, ou bien la collectivité doit être en mesure de prouver l'impossibilité de pourvoir l'emploi par la nomination d'un agent titulaire ou stagiaire.

Selon les dispositions de l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée, les collectivités peuvent recruter un agent non titulaire pour faire face à un besoin occasionnel. La durée maximum du recrutement est limitée à trois mois et renouvelable une seule fois, à titre exceptionnel. Ce type de besoin peut se rencontrer, notamment, à l'occasion de l'informatisation d'un service nécessitant la saisie de données et le recours à une main d'œuvre supplémentaire.

Le recrutement par la commune d'agents non titulaires en contrats à durée déterminée, par son volume et sa pérennité, ne s'inscrit pas dans le cadre de ces dispositions. Les recrutements en question apparaissent, en effet, davantage comme une étape dans le processus d'intégration des emplois aidés, que comme une réponse à un besoin temporaire ou occasionnel.

La chambre constate, au demeurant, des durées de contrat très supérieures à la durée légale maximale. L'ensemble des agents figurant sur l'état des fins de contrat d'août à décembre 2008 ont bénéficié d'une période contractuelle d'une année.

### 3.3.3 Des emplois hors statut

En vertu du principe d'occupation des emplois permanents des collectivités locales par des fonctionnaires, le recours aux agents non titulaires reste l'exception. La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit de façon limitative les cas de recrutement de non titulaires.

Comme indiqué précédemment, des agents non titulaires peuvent être recrutés sur le fondement de son article 3 afin, notamment, d'assurer le remplacement d'un fonctionnaire, de faire face à la vacance d'un emploi permanent ou de répondre à un besoin saisonnier ou occasionnel.

Des agents non titulaires peuvent, également, être mis à disposition des collectivités par le centre de gestion.

Les collectivités peuvent, par ailleurs, en particulier, recruter des emplois fonctionnels, des collaborateurs de cabinet ou des personnes reconnues handicapées.

Il résulte de ces dispositions que la qualification de non titulaire ne constitue ni un cadre d'emploi, ni un grade, mais un terme générique recouvrant des situations précisément définies par les textes.

La chambre notait, lors de son précédent contrôle, que *« les services communaux, à l'exception du cas des contractuels, n'ont pas été à même d'établir clairement la ventilation des agents non titulaires au sein des trois cas légalement et limitativement prévus par la loi et qui viennent d'être rappelés. Force est de constater que le plus grand flou prévaut à cet égard »*.

La commune emploie, en avril 2010, 64 agents non titulaires qu'elle distingue en deux catégories : les agents non titulaires permanents, au nombre de 23, et les agents non titulaires qu'elle désigne comme « dispositif ventre mou », au nombre de 41.

Ces recrutements, intervenus sur la période 1996 à 2004, attestent, pour certains agents, d'une antériorité importante dans les services communaux.

L'examen des bulletins de salaire des agents non titulaires fait ressortir, sous réserve d'une relative cohérence des traitements de base, certaines différenciations. Plusieurs agents bénéficient, par ailleurs, d'un complément de rémunération « non titulaire », variable dans son montant. Il a été précisé que, pour certains agents, ce complément de rémunération s'inscrit dans le cadre du plan social de départ à la retraite des agents non titulaires approuvé par délibération du conseil municipal du 9 avril 2003.

Enfin, il est fait état, pour certains agents, d'un échelon et d'un indice.

Il apparait, au vu de ces éléments, que les emplois correspondants ne s'inscrivent pas dans le cadre légal ci-dessus rappelé.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune de régulariser ces situations.

La chambre note, d'une manière générale, la difficulté à apprécier la situation exacte des effectifs par types d'emploi. Les états annexés au budget primitif, comme ceux produits par la commune, ne garantissent pas de véritable lisibilité en la matière.

L'ensemble de ces éléments caractérisent un système de recrutement totalement endogène et un contournement des modes de recrutement statutaires.

Ce système génère un alourdissement de la masse salariale due à l'évolution progressive du statut des agents et, corrélativement, à l'augmentation de la participation communale.

La commune se prive, au demeurant, des compétences liées aux mobilités externes. Cinq recrutements par mutation ou détachement sont intervenus de 2005 à 2009, sur 248 recrutements.

La situation des agents en contrat à durée déterminée et des agents « non titulaires » apparait, de surcroît, contraire aux textes légaux.

**La chambre ne constate pas, à cet égard, d'évolutions significatives par rapport à son précédent contrôle. Elle invite formellement la commune à mettre fin à ce dispositif irrégulier et formule, à cet effet, les demandes suivantes :**

- **conserver aux emplois aidés une dimension exceptionnelle en termes de contribution aux compétences de droit commun de la commune ;**
- **ne pas inscrire ces emplois dans un cursus logique d'intégration au sein de la collectivité ;**
- **respecter strictement les dispositions légales relatives au recrutement d'agents contractuels ;**
- **veiller à une gestion très rigoureuse des fins de contrat qui n'ont pas vocation à être pérennisés ;**
- **régulariser, au cas par cas, dans le respect des dispositions statutaires, la situation des agents non titulaires.**

La commune indique, en réponse, que « *la recommandation relative à la maîtrise des fins de contrats a été anticipée puisque depuis 2008, 7 commissions ayant vocation à statuer sur les situations de ces personnels ont déjà été tenues* ».

La commune fait part, par ailleurs, de ses réserves concernant la cessation du recours aux CAE et la régularisation des contrats à durée déterminée. La chambre souligne, néanmoins, l'importance de ces orientations au regard de la préservation des équilibres financiers fondamentaux de la collectivité et, en particulier, de la restauration de l'autofinancement.

### **3.4 Des marges significatives d'optimisation des ressources**

#### **3.4.1 Le plan d'incitation au départ à la retraite**

Par délibération du 2 juillet 2009, la commune a adopté un plan d'incitation au départ à la retraite des agents communaux.

Il est précisé, au compte rendu de la séance du conseil municipal, que « *la ville de SCHOELCHER se doit de définir les contours d'une politique de l'emploi maîtrisée répondant aux besoins en effectifs et compétences nécessaires à un bon fonctionnement* ».

Ce plan, qui concerne 68 agents, comporte 3 volets :

- les agents titulaires de catégorie sédentaire dès 60 ans et active dès 55 ans pouvant prétendre à une pension à taux plein ;
- les agents titulaires et non titulaires en situation spécifique ;
- les agents féminins en position d'activité quelque soit leur âge ayant au moins 15 années de services effectifs, 3 enfants et bénéficiant d'une pension à jouissance immédiate.

Le volet 2 vise, en réalité, des agents présentant des difficultés médicales ou sociales<sup>20</sup> (rupture psychologique avec le travail, addictions, dépresses).

Le volet 1, qui concerne 11 agents, est applicable du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2009. Les volets 2 et 3 doivent faire l'objet d'un protocole d'accord avec les partenaires sociaux.

Huit agents ont bénéficié d'une compensation financière au titre du volet 1 et ont quitté la collectivité en 2009.

Afin de tenir compte des dispositions légales applicables, la commune a été amenée à reconsidérer la teneur de son dispositif. Sous réserve, en effet, des dispositions du décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale, aucune indemnité ne peut être versée aux agents souhaitant quitter la fonction publique territoriale.

Ce dernier texte vise, expressément, les cas de restructuration de service et de départ définitif pour créer ou reprendre une entreprise, ou pour mener à bien un projet personnel.

Cette initiative communale, qui traduit la volonté de maîtriser la charge salariale, met en évidence la nécessaire adaptation des effectifs et des compétences aux besoins réels de la commune.

#### **3.4.2 Le respect du temps légal de travail**

Par délibération du 28 octobre 2003, la commune a approuvé la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les services.

<sup>20</sup> Relevé de décisions, réunion du 18 janvier 2010 à la préfecture

Le temps de travail hebdomadaire des services techniques est fixé à 35 heures et le temps de travail annuel à 1 582 heures. Cette disposition, dérogoire au regard de la référence légale, est justifiée par « *la pénibilité des conditions de travail qui constituent des éléments de sujétions particulières* ».

Il est indiqué, de plus, « *qu'à la demande des responsables des services techniques, 14 heures d'ARTT seront accordées à ces agents et ce afin de gérer des éventuelles demandes d'autorisations d'absence* ».

Les agents des services techniques, sauf administratifs, exercent leur service du lundi au vendredi, de 7h30 à 14h, soit 32 heures 30 par semaine. Le volume annuel correspondant peut être estimé à 1 485 heures.

Cette mesure apparaît manifestement contraire aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2001-613 du 12 juillet 2001<sup>21</sup>, selon lesquelles la durée de travail effectif annuel est fixée à 1 607 heures.

Compte tenu du nombre d'agents affectés aux services techniques, le « coût » pour la commune de cette mesure peut être évalué à 17 800 heures, soit 11 agents équivalent temps plein.

En considération de ces éléments, la chambre ne peut qu'inviter la commune à reconsidérer cette situation.

En réponse, la commune indique que cette recommandation se traduira par « *un redéploiement utile du personnel concerné par le non respect du temps de travail légal* ».

### **3.4.3 Le projet de réorganisation des métiers des écoles**

La commune a initié, en 2008, un projet de réorganisation des métiers des écoles. Celui-ci concerne l'ensemble des agents intervenant dans le secteur périscolaire, au titre de la commune ou de la caisse des écoles. Le projet vise à optimiser les ressources disponibles compte tenu, notamment, de nouvelles normes d'organisation et du non renouvellement des contrats aidés.

Le décloisonnement des métiers et les redéploiements envisagés se traduiront par la création d'un nouveau métier d'agent des écoles.

#### Une démarche contrainte

Au 1<sup>er</sup> août 2010, la commune dispose d'un effectif de 127 animateurs, dont 92 contractuels ; parmi ceux-ci, 37 CIA et 20 CAE. A la rentrée de septembre, les animateurs contractuels ne seront plus en poste.

Le volume horaire nécessaire pour assurer l'encadrement de la pause méridienne, en complément des 35 agents permanents, est évalué à 1 380 heures, soit 57 agents à 20 heures par semaine.

---

<sup>21</sup> « Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum »

### Des agents sous-employés

La commune dispose d'un effectif de 37 ATSEM<sup>22</sup>, rémunérés sur la base de 35 heures par semaine, pour un service effectif de 30 heures pendant la période scolaire. Les agents bénéficient ainsi de 70 jours de congés. La commune dispose, de plus, de 7 agents en surnombre<sup>23</sup>.

La proposition de régularisation du temps de travail des ATSEM porte sur l'élargissement de leur intervention pendant les CLSH et sur la pause méridienne.

La problématique des gardiens est voisine. Ceux-ci, au nombre de 9, sont rémunérés sur la base hebdomadaire de 35 heures pour un service variable d'environ 32 heures. Ils bénéficient, également, des vacances scolaires. La proposition de régularisation du temps de travail des gardiens est identique.

La situation des agents de bureau et des agents polyvalents, au nombre de 11, est emblématique d'une gestion dispendieuse des effectifs. Selon les précisions apportées par les services, ces agents, mis à disposition des écoles, font double emploi avec des agents dédiés de l'Education nationale. Les agents concernés sont redéployés au bénéfice de la nouvelle organisation.

### Un projet insuffisamment formalisé

Le projet en question apparaît, en l'état actuel, insuffisamment formalisé. Son dimensionnement précis, en termes de volumes horaires redéployés, par métiers, de réaffectation et de chiffrage financier global, fait défaut. Si l'échéance de juin 2010 est envisagée, un calendrier prévisionnel, prenant en compte le moyen terme, doit être élaboré.

En l'état, la responsabilité et la conduite de ce projet justifient la désignation d'un chef de projet.

Cette démarche, vertueuse dans son principe, met en lumière les carences de gestion des effectifs. Elle illustre les effets négatifs de la politique de recours massif aux contrats aidés qui a conduit à maintenir une organisation coûteuse et inefficace. La chambre ne peut que recommander, en conclusion, un arbitrage politique définitif, la formalisation précise de ce projet et sa concrétisation rapide.

### **3.4.4 Un absentéisme important**

Le nombre global de jours d'absence, en 2007, est proche de celui de 2005. Le nombre de jours d'absence des agents titulaires est en forte augmentation, liée, notamment, aux congés de longue maladie, alors que celui des agents non titulaires est en nette diminution.

En 2007, les absences des agents titulaires représentent une moyenne de 36 jours calendaires par agent, dont 17 jours pour les absences pour maladie ordinaire, comme pour les absences pour longue maladie.

Ces données se révèlent, en tendance, très supérieures aux références moyennes.

---

<sup>22</sup> Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

<sup>23</sup> Un document de mai 2010 fait état de 13 agents en surnombre

Le nombre moyen de jours d'absence par agent est de 10,7 pour maladie et de 6,3 pour longue maladie<sup>24</sup>.

Bien que son évaluation soit délicate, cet absentéisme représente un coût considérable pour la commune<sup>25</sup>.

Un état des problématiques de certains agents des services techniques liées, notamment, à l'absentéisme, recensant 17 agents, conforte ce constat.

Par note de service du 1<sup>er</sup> octobre 2007, le maire a défini le régime des autorisations d'absence exceptionnelles, au titre de la rentrée scolaire, du comité de parents d'élèves, des mandats syndicaux et des évènements familiaux.

A la demande de précisions sur l'absentéisme en 2009, la commune a produit une liste nominative des absences, tous motifs confondus.

L'exploitation de ce fichier permettrait de dégager des enseignements utiles en fonction, notamment, du volume, de la nature et de l'évolution des absences par service.

#### Etat de l'absentéisme en 2005 et 2007

En jours	2005		2007	
	titulaires	Non titulaires	titulaires	Non titulaires
Total	12 457	5 569	17 280	492
Maladie ordinaire	7 428	2 671	8 344	441
Longue maladie	3 700	1 793	7 972	-
Accidents de travail	1 032	678	502	37

### **3.4.5 Une appréhension incertaine de la problématique médicale**

La commune emploie 3 agents reconnus travailleurs handicapés. Elle recense, par ailleurs, 23 agents ayant des contre indications médicales, 10 agents en congé de longue maladie ou de longue durée et 10 agents nécessitant des soins spécifiques.

Il est fait état, lors d'une réunion récente à la préfecture<sup>26</sup>, que certains agents ont des pathologies lourdes (addictions, dépressions...) qui ne leur permettent plus d'assurer efficacement leurs missions.

<sup>24</sup> Titulaires et non titulaires sur emploi permanent. Source : Bulletin d'informations statistiques de la dgcl, n°69, octobre 2009, synthèse des résultats des bilans sociaux 2007-2008

<sup>25</sup> Selon une étude publiée dans la Gazette des communes, des départements et des régions (21 juin 2010), le coût direct moyen par arrêt de travail « consolidé » est évalué, en 2009, à 1 765 €; les coûts indirects (remplacement, gestion administrative de l'absence, désorganisation du service, déficit d'image...) peuvent être plusieurs fois supérieurs aux coûts directs

<sup>26</sup> Réunion du 25 janvier 2010 relative au plan de départ anticipé à la retraite

Les propos du maire, lors du conseil municipal du 2 février 2009, confirment la prégnance de la problématique médicale : « *Monsieur le maire fait observer qu'au niveau de la commune, il y a une grande détresse d'une frange du personnel. Il croit que l'on ne peut pas les laisser à l'abandon. Même si la situation est difficile, il faudra que l'on puisse trouver le moyen d'élaborer un dispositif d'écoute plus important au niveau du personnel* ».

Le directeur des ressources humaines, lors de ce même conseil, apporte un éclairage complémentaire : « *Le problème se pose véritablement d'avoir une activité rapprochée avec un médecin du travail qui pourra, en connaissant la collectivité, l'aider dans des situations problématiques et également en terme de reclassement, puisqu'un certain nombre de personnel ont des difficultés et pour lesquels il faudra vraiment être ingénieux et techniquement capable de faire des propositions en terme de reclassement* ».

Il n'apparaît pas que la commune, sur la période examinée, ait définie une véritable politique de recensement et de prise en charge de ces situations. La chambre prend acte, toutefois, des mesures récentes visant à recenser et à traiter ces problématiques médicales.

En réponse, la commune indique qu'elle « *envisage de contractualiser directement avec un médecin privé ou un autre organisme de Médecine Professionnelle* » afin de favoriser, notamment, les solutions de reclassement.

### **3.4.6 Des mises à disposition non formalisées et coûteuses**

Selon une note interne de la commune, 33 agents sont mis à disposition, à titre gratuit, de différentes structures : perception, tribunal de grande instance, comité des œuvres sociales, agence postale, école de musique, écoles, collège, LEP, PMI, université, comité de gestion des pêches, syndicats, office de tourisme.

Pour la plupart<sup>27</sup>, ces mises à disposition ne sont pas formalisées par convention. Pour certaines, leur antériorité n'est pas connue.

Le coût annuel correspondant, pour la commune, est évalué à 1,029 M€

L'absence de convention constitue une irrégularité grave, en ce sens que les agents en question exercent une activité au bénéfice d'une entité autre que celle où ils sont censés être affectés.

Ces mises à disposition représentent, par ailleurs, une charge financière très importante pour la commune en considération de l'objectif de maîtrise des dépenses salariales.

Elles privent, de plus, la collectivité de ressources potentielles en termes de réponse aux besoins prévisionnels.

La chambre ne peut qu'inviter la commune, dans ces conditions, à régulariser ces situations dans les plus brefs délais. Elle lui suggère, par ailleurs, de reconsidérer sa politique de mise à disposition de personnels au bénéfice d'associations ou d'organismes et d'examiner les conditions d'une prise en charge financière de la part de ces derniers.

---

<sup>27</sup> seules 5 mises à disposition font l'objet d'une convention

Les objectifs de la direction des ressources humaines sont sans ambiguïté quant aux marges d'optimisation du temps de travail des agents ; ils consistent, en particulier, à « *optimiser le taux d'emplois à la caisse des écoles et à la DST ; identifier de façon objective le sureffectif ; faire la chasse aux heures non travaillées ; faire correspondre temps payé et temps travaillé*<sup>28</sup> ».

L'audit organisationnel des services techniques souligne, également, très clairement, la nécessaire optimisation des effectifs.

Dans la continuité de ces objectifs, la chambre souligne le nécessaire respect du temps légal de travail.

Elle prend acte du projet de redéploiement du personnel des écoles n'accomplissant pas un service effectif conforme à ces dispositions. Elle recommande un arbitrage politique définitif sur le projet de réorganisation du périscolaire et sa concrétisation rapide.

L'absentéisme devra faire l'objet d'un suivi rigoureux et d'une analyse.

**La chambre prend acte, également, des mesures récentes visant à une meilleure prise en charge des problématiques médicales, tout en soulignant l'absence de réelle politique en ce domaine sur la période examinée.**

**Elle recommande, enfin, à la commune, en considération des impératifs de maîtrise de la masse salariale, de reconsidérer sa politique de mise à disposition de personnels au bénéfice d'associations ou d'organismes. Celle-ci devra rechercher, en particulier, une valorisation financière. Ces mises à disposition devront, par ailleurs, être formalisées par convention.**

En réponse, la commune indique qu'elle « *organise depuis 2010 la réintégration des agents mis à disposition sans base légale auprès de divers organismes par l'ancienne équipe et régularise celles ayant vocation à être maintenues* » et précise que 10 agents sur 33 ont déjà été réintégrés. La chambre ne peut qu'encourager la commune à poursuivre cette démarche.

### **3.5 L'initialisation d'une démarche de gestion prévisionnelle**

#### **3.5.1 Une instabilité chronique de la fonction ressources humaines**

L'actuelle directrice générale adjointe, en charge des ressources humaines et de l'administration générale exerce ces fonctions depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Trois autres personnes l'ont précédée dans ces mêmes fonctions, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Le directeur général a, lui-même, assuré l'intérim de cette fonction du 1<sup>er</sup> septembre au 31 novembre 2009.

La note remise par les services fait état, par ailleurs, de l'intervention d'un élu municipal dans le fonctionnement de la DRH du 1<sup>er</sup> octobre 2006 au 31 juillet 2008.

---

<sup>28</sup> Synthèse du plan d'action 2009 de la DRH ; projet de développement des RH (point 4), 23 décembre 2009

L'ancienne directrice des ressources humaines, qui a initié une démarche de changement, n'a exercé ses fonctions que sur une période limitée de 16 mois.

Cette instabilité de la fonction ressources humaines constitue, à l'évidence, une réelle faiblesse et un frein dans le développement d'une véritable gestion prévisionnelle.

Le parcours professionnel de l'actuelle responsable des ressources humaines témoigne d'une expérience certaine en matière de ressources humaines, acquise au sein de diverses collectivités. Elle a bénéficié, en particulier, à l'ENACT d'Angers, d'une formation théorique et pratique sur la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Il est singulier de noter que l'intéressée, recrutée pour exercer les fonctions de DRH, est en charge, également, de l'administration générale.

La fonction ressources humaines est rattachée à la direction générale adjointe en charge des ressources humaines et de l'administration générale.

La direction est assistée, pour cette fonction, d'un chargé de mission RH, de relais RH et de deux adjoints.

La direction est composée de quatre services : la gestion des carrières, la gestion financière, la gestion des compétences et la communication interne, les conditions de travail. La reconnaissance de cette dernière entité constitue une novation, au regard du précédent organigramme, révélatrice de la volonté de la commune en ce domaine.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (CGPEC) n'est formellement identifiée qu'au sein de l'entité gestion des compétences. Il a, toutefois, été précisé que cette fonction est assurée, plus particulièrement, par le chargé de mission.

Ce positionnement, très modeste, de la fonction GPEC peut induire une vision ou une appréhension restrictive, limitée à quelques aspects de la gestion des ressources humaines, comme la mobilité. Une meilleure affirmation, en considération des enjeux et de l'ambition affichée, apparaîtrait opportune.

### **3.5.2 Des évolutions de moyens subies**

L'évolution des effectifs par fonctions, de janvier 2006 à janvier 2010, fait ressortir des diminutions pour la fonction administration générale et, dans une moindre mesure, pour les services techniques.

Pour l'administration générale, la baisse des effectifs résulte de la très nette diminution des emplois aidés, que ne compense pas la montée en charge des contrats à durée déterminée.

Evolution des effectifs de la fonction administration générale de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Administration générale	276	271	313	237	224
Dont emplois aidés	179	166	217	108	30
Dont remplaçants/CDD	10	25	18	50	108

Les fonctions crèche et police connaissent, également, une diminution importante de leurs effectifs, soit, respectivement, 42 et 34%. La première recense 16 agents, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, au lieu de 28 au 1<sup>er</sup> janvier 2006, et la seconde 19 agents, au lieu de 29.

Il n'apparaît pas que ces évolutions résultent d'une stratégie délibérée de la part de la commune. Il convient que celle-ci reprenne la main, en ce domaine, afin de garantir les besoins en effectifs et en compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet politique de la commune.

Evolution des effectifs par fonctions de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Administration générale	276	271	313	237	224
enseignement	109	112	113	111	105
police	29	26	26	24	19
Culture/sports	31	32	31	30	34
divers	-	-	-	-	7
CCAS	27	29	28	28	25
piscine	10	9	9	10	9
Services techniques	204	196	194	193	184
crèche	28	20	17	16	16
Natation synchronisée	-	1	-	-	-
Prestations de services	-	2	1	1	1
total	714	698	732	650	624
Caisse des écoles	121	192	145	114	93
Total général	835	890	877	764	717

Source : document commune, nombre d'agents ville (référence janvier)

Les prévisions de départ à la retraite, à l'échéance 2015, concernent 49 agents, dont 31 de la filière technique et 5 agents d'encadrement. La commune devra intégrer ces prévisions dans sa gestion prévisionnelle.

Prévisions de départs à la retraite de 2010 à 2015

2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	5	7	12	12	12

Répartition des départs prévisionnels à la retraite par filières

administrative	2
technique	31
sociale	4
Médico-sociale	2
sportive	2
animation	1

### **3.5.3 Des instances paritaires très récemment mises en place**

Le comité technique paritaire

Le comité technique paritaire (CTP) est l'un des organes paritaires consultatifs où s'exerce le droit à participation des agents territoriaux pour la définition collective des conditions de travail.

Le comité technique paritaire est obligatoirement consulté sur l'organisation des services, ainsi lors de la mise en place d'un nouvel organigramme, et sur les conditions générales de fonctionnement des services.

Toutes les questions relatives à la durée du travail, aux horaires variables, au temps partiel, aux modalités de mise en place du compte épargne-temps, aux orientations portant sur l'accomplissement des tâches des services, ainsi que les questions d'hygiène et de sécurité lui sont, notamment, nécessairement soumises.

Le CTP est, également, obligatoirement consulté sur le taux de promotion fixé par l'assemblée délibérante, ainsi que sur toute suppression d'emploi.

Il est destinataire d'un rapport annuel précisant le nombre de fonctionnaires mis à disposition, les organismes bénéficiaires, ainsi que le nombre de personnels de droit privé mis à disposition.

L'autorité territoriale lui présente, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité. Le CTP se voit aussi présenter, chaque année, un rapport sur les mesures prises pour satisfaire à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Le CTP est, par ailleurs, consulté pour avis sur les questions relatives au plan de formation établi par la collectivité. Il débat sur le rapport qui lui est transmis, au moins tous les deux ans, par l'autorité territoriale, et qui établit, notamment, le bilan des actions de formation.

Aux termes de l'article 22 du décret n°85-565 du 30 mai 1985, « *après [chaque séance] un procès-verbal est établi. Il est signé par le président et contresigné par le secrétaire et le secrétaire adjoint et transmis dans un délai de 15 jours à compter de la date de la séance aux membres du comité. Ce procès-verbal est approuvé lors de la séance suivante* ».

Ces dispositions ont été très largement oubliées sur la période 2004-2008. Seuls deux procès-verbaux ont été produits pour ladite période, l'un du 27 juillet 2005, l'autre du 1<sup>er</sup> février 2006.

**La chambre a pris acte des réunions récentes du CTP. Toutefois, l'absence de dialogue social formalisé sur l'organisation et le fonctionnement des services n'a pu qu'influer négativement sur la vie de la collectivité et cristalliser les inerties et les blocages, complexifiant la démarche engagée de conduite du changement.**

### Le comité d'hygiène et de sécurité

La création d'un comité d'hygiène et de sécurité (CHS), organe paritaire consultatif spécialisé, est obligatoire dans les communes de plus de 200 agents comprenant un ou plusieurs services comportant des risques professionnels spécifiques.

Le CHS est obligatoirement consulté sur les règles d'hygiène et de sécurité que l'autorité territoriale envisage d'adopter. Il prend connaissance des observations et suggestions portées par les agents sur le registre d'hygiène et de sécurité et examine le rapport annuel du service de médecine préventive. Il suggère toute mesure de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité au travail.

Le CHS procède à l'analyse des risques auxquels sont exposés les agents et enquête sur tout accident de service et toute maladie professionnelle.

Chaque année, le président du CHS établit un rapport sur l'évolution des risques, ainsi qu'un programme de prévention fixant la liste détaillée des réalisations ou des actions souhaitables pour l'année à venir.

Le défaut de CHS sur la plus grande partie de la période contrôlée apparaît en forte contrariété avec les difficultés évoquées par la commune quant aux conditions matérielles de travail et aux nombreuses problématiques d'ordre médical ou social répertoriées.

Lors du conseil municipal du 16 juillet 2007 la mise en place « *d'un comité de pilotage qui aura pour mission la mise en œuvre de la procédure de prévention des risques professionnels au sein de la collectivité* » a été actée. Il n'apparaît pas que cette initiative ait été suivie d'effet. Le rapport annuel d'activité du médecin du travail pour 2009 fait état de 76 visites médicales et de 62 vaccinations. Il n'évoque aucune disposition concernant l'hygiène ou la sécurité.

Par délibération du 14 avril 2008, la commune a décidé de mettre en place cette instance et a constitué un groupe projet chargé de procéder à un état des lieux et d'élaborer un document unique. Le CHS a été installé le 7 décembre 2009.

**La chambre prend acte de ces orientations nouvelles et souligne toute l'importance qui s'attache à leur réalisation et à leur suivi.**

**En réponse, la commune indique qu'elle « s'inscrit dans le cadre d'un renouvellement du dialogue social avec la tenue de réunions paritaires régulières chaque année et de nombreuses rencontres thématiques ou ponctuelles avec les partenaires sociaux ».**

### **3.5.4 Le régime indemnitaire**

Par délibération du 24 février 2010, le conseil municipal a procédé à la régularisation du régime indemnitaire et a décidé de moduler celui-ci en fonction des responsabilités assumées, de la manière de servir et des sujétions particulières de certains postes.

Il est précisé, en préambule, que « ces primes devraient être modulées pour tenir compte de la manière de servir, de l'atteinte des résultats, des absences et de certaines contraintes ou circonstances de travail ; ce qui n'est pas le cas actuellement ».

L'examen des délibérations précédentes n'a pas permis, en particulier, de vérifier de lien entre absentéisme et régime indemnitaire.

**La chambre ne peut que constater l'absence de réelle politique indemnitaire sur la période considérée et ses conséquences, très défavorables, en termes de responsabilisation et de mobilisation des agents.**

**Elle souligne que la modulation du régime indemnitaire doit s'inscrire dans le cadre d'une démarche globale intégrant, notamment, la définition précise d'objectifs et leur évaluation dans le cadre d'entretiens annuels entre l'agent et son encadrement. L'élaboration de fiches de poste doit permettre, par ailleurs, une approche cohérente des responsabilités et des sujétions correspondantes.**

**La commune indique, en réponse, qu'elle « souhaite mettre à plat les incohérences constatées en matière de Régime indemnitaire et procède actuellement à la mise en place d'un dispositif de modulation des primes [...] ».**

### **3.5.5 La formation**

Le nombre d'agents ayant suivi une formation en 2007 s'établit à 198<sup>29</sup>, contre 136 en 2005. L'absence de précisions sur le nombre de journées suivies ne permet pas, toutefois, d'appréhender la réalité de l'effort de formation. Pour cette même raison, le rapprochement avec la moyenne nationale ne peut être effectué.

L'évolution favorable du nombre d'agents doit être pondérée, toutefois, par la diminution des crédits.

Le coût global de la formation s'établit à 129 809 € en 2007, au lieu de 177 657 € en 2005. Le coût des actions prises en charge par la collectivité, hors cotisation au CNFPT, est de 33 018 € en 2007, contre 62 235 € en 2005, pour un nombre d'agents concernés, respectivement, de 56 et de 25.

---

<sup>29</sup> Deux chiffres différents figurent au bilan social, 198 et 209

Les dépenses de formation s'établissent à 21 497 € en 2009, pour un budget prévisionnel de 70 000 €

Ce volume très limité de formation doit être mis en perspective avec le fort besoin tenant à la structure des emplois, au nombre très important de contrats aidés et à l'insuffisance manifeste d'encadrement.

La chambre notait, en 2003, qu'aucune politique spécifique de formation n'avait été élaborée par la municipalité. Elle ne peut, jusqu'à la période la plus récente, que renouveler ce constat extrêmement préjudiciable à la qualité et à la professionnalisation du service rendu.

La commune a mis en place, en lien avec le CNFPT, un programme de formation intra pour 2010. Les actions portent, notamment, sur le management, le secrétariat-accueil, l'hygiène et la sécurité, l'accueil social et la protection et la sécurité.

L'axe management, qui contient l'évaluation des compétences, l'exercice de l'autorité hiérarchique et le portage d'un projet de service, s'adresse à l'encadrement élargi.

**La chambre note la pertinence de cette formation comme préalable à la démarche de conduite du changement. Cette action devra être suivie et confortée afin de garantir une réelle évolution managériale.**

**La politique de formation de la commune s'inscrira, opportunément, dans le cadre formalisé d'un plan pluriannuel de formation. Celui-ci traduira le projet de service de la collectivité.**

#### Le droit individuel à la formation

Tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent bénéficie d'un droit individuel à la formation professionnelle d'une durée de 20 heures par an. Le décompte des droits débute dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, soit le 22 février 2007.

Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de 6 ans ; au terme de cette durée, le droit individuel, s'il n'a pas été intégralement utilisé, reste plafonné à 120 heures. L'autorité territoriale informe régulièrement les agents du total des droits acquis.

Selon les précisions apportées par les services, ce droit individuel à la formation n'a pas été mobilisé par les agents. Le volume d'heures capitalisées représente, pour la collectivité, une charge très importante, en termes financier et de disponibilité. Sur la base de 472 agents permanents au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le volume correspondant peut être évalué à environ 28 000 heures, soit l'équivalent, sur une année, de 17 agents.

Les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience et aux bilans de compétences n'ont pas été, par ailleurs, réellement valorisées.

### Le livret individuel de formation

Chaque agent nommé sur un emploi permanent reçoit un livret de formation. Ce document est remis par l'autorité territoriale dans les 6 mois de la publication du décret n°2008-830 du 22 août 2008, soit jusqu'au 24 février 2009.

Le livret en question, en possession de la commune, n'a pas fait l'objet de communication aux agents.

**La chambre invite la commune à procéder à la remise de ce document qui constitue un outil complémentaire de valorisation et de promotion des compétences.**

### **3.5.6 Les avancements d'échelon**

La question des avancements d'échelon est évoquée dans une note interne du 10 mars 2010 relative à la stratégie de carrière et à l'amélioration du management. Il est fait état du retard de la commune qui doit traiter les avancements d'échelon au titre de 2007 et 2008. Ce retard s'explique, à la fois, par l'examen tardif des dossiers dans le cadre de la commission administrative paritaire du centre de gestion et « *par la nécessité de mettre en adéquation l'avancement d'échelon et les contraintes budgétaires* ».

Il est précisé que l'ensemble des situations, soit 243, ont fait l'objet d'un avis favorable pour un avancement à l'ancienneté minimale.

La charge financière pour la commune, compte tenu du rappel, est évaluée à 423 148 € en cas d'avancement à l'ancienneté minimale et à 248 783 € en cas d'avancement à l'ancienneté maximale.

In fine, l'orientation proposée consiste à retenir la seconde option, sous réserve d'un avancement à l'ancienneté intermédiaire pour les agents « *les plus motivés et les plus méritants* ». Cette disposition doit prendre en considération le niveau de réalisation des objectifs.

Cette situation révèle, à la fois, un dysfonctionnement institutionnel externe à la commune, préjudiciable aux agents eux-mêmes et à la collectivité, et les contraintes de celle-ci en termes de gestion prévisionnelle des ressources et de management.

Les agents bénéficient d'une régularisation tardive, la commune doit faire face à une charge financière non lissée et sa situation financière restreint sa marge de manœuvre en termes de bonification d'ancienneté.

La commune a évalué à 32 236 € le montant de l'indemnité à verser au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Le défaut de prise en compte de cette dépense illustre le caractère particulièrement contraint de la préparation du budget des ressources humaines, lié à l'absence de maîtrise de la masse salariale sur la période examinée. La chambre note, au demeurant, sous réserve de ses conditions d'attribution, le caractère obligatoire de cette indemnité<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Décret n°2008-539 du 6 juin 2008

La commune a initié, sur la période la plus récente, une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Les dispositions retenues mettent en évidence, en creux, les dysfonctionnements et les carences de la gestion des ressources humaines sur la majeure partie de la période examinée.

L'absence de politique de formation, en particulier, combinée à un réel défaut d'encadrement, a fortement fragilisé l'organisation et le fonctionnement des services. L'instauration d'une véritable stratégie de formation doit permettre, en particulier, la promotion de cadres intermédiaires au sein des services.

La commune doit veiller, par ailleurs, à la tenue régulière des instances paritaires et valoriser celles-ci dans le cadre de la démarche de conduite du changement.

L'évaluation, à moyen terme, des besoins en effectifs et en compétences et la mise en œuvre des mesures de réduction des écarts ne peuvent être menées à bien sans projet politique décliné en objectifs et en actions opérationnelles. La chambre ne peut, dans ces conditions, qu'inviter la commune à définir et formaliser très clairement ses orientations stratégiques.

Elle souligne, sur un plan général, l'intérêt primordial qui s'attache à la consolidation de la démarche de gestion prévisionnelle des compétences, dans toutes ses composantes, en accompagnement de la politique de rationalisation et de maîtrise de la masse salariale.

### **Conclusion sur la gestion des ressources humaines**

Les effectifs communaux connaissent une diminution importante sur la période considérée. Au vu des états fournis par les services, la commune compte 616 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2010, contre 892 au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Ce constat souligne, a posteriori, la démesure des effectifs communaux.

L'évolution des effectifs, qui doit être mise en perspective avec le transfert de 73 agents à la CACEM, est liée, pour l'essentiel, à la diminution des agents non titulaires et, en particulier, des contrats aidés.

Le taux d'administration communale n'en demeure pas moins surdimensionné et la structure des effectifs fait ressortir un défaut manifeste d'encadrement.

La réduction des effectifs ne s'accompagne pas, toutefois, d'une diminution de la charge salariale nette, compte tenu, notamment, du recrutement, en nombre, de contrats à durée déterminée financés en totalité par la commune.

Cette situation, conjuguée avec la réduction du périmètre de compétences communal et la réfaction correspondante des ressources fiscales affecte gravement les équilibres financiers de la collectivité.

La collectivité a recouru massivement, sur la période examinée, aux contrats aidés. L'évolution des effectifs, par type d'emplois, met en évidence une filière d'intégration au sein de la commune. Les statuts d'emploi aidé, de contrat à durée déterminée, de non titulaire, puis de titulaire en constituent les étapes successives. Il en résulte un contournement des modes

statutaires de recrutement, un alourdissement de la masse salariale lié à la mutation progressive des emplois et un défaut de mobilisation des compétences externes.

Par son volume et sa pérennité, le recours aux contrats à durée déterminée apparaît abusif. La situation de certains agents non titulaires est, par ailleurs, manifestement hors statut.

La commune dispose de marges significatives d'optimisation des effectifs. Le taux élevé d'absentéisme, le temps de travail de certains agents, inférieur à la durée légale, et les constats effectués dans le cadre du projet de réorganisation du périscolaire en attestent très clairement.

Ce dernier projet se révèle emblématique de l'artifice du recours aux emplois aidés qui a éludé, temporairement, la nécessité de cette réorganisation et a conduit au maintien d'une gestion coûteuse et inefficace.

La commune a initié, sur la période récente, une politique de conduite du changement et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Cette démarche met en relief, par défaut, la carence, jusqu'alors, de la gestion des ressources humaines. La commune a, de fait, subi les évolutions de ses effectifs et de ses compétences.

La chambre note, au demeurant, l'impact négatif sur les marges de manœuvres managériales des contraintes de maîtrise de la masse salariale.

La réussite de la démarche de gestion prévisionnelle nécessite, en particulier, la définition d'un véritable projet politique décliné en orientations stratégiques et en programmes d'actions. La commune sera, à cette seule condition, en mesure d'apprécier les besoins en compétences nécessaires et d'engager les mesures appropriées pour y répondre. Le développement de la formation et le renforcement de l'encadrement intermédiaire constituent, dans cette perspective, de réelles priorités.

La commune précise, en réponse, que *« la démarche de conduite du changement est orchestrée par une commission dite « de modernisation de la ville ». Elle repose sur le lancement du projet de territoire et du projet d'administration »*.

L'ancien ordonnateur, estime, dans sa réponse à la chambre, que les emplois d'insertion ont contribué à faire face aux besoins de la commune en matière, notamment, de sécurité, d'aménagement et de préservation de l'environnement.

## **4 LES EQUIPEMENTS SPORTIFS ET CULTURELS**

### **4.1 La station nautique**

Par convention du 24 septembre 2003, la ville a confié à l'association « SCHOELCHER station nautique » la réalisation des actions suivantes :

- *« élaboration et mise en œuvre d'un projet local d'animation et de développement durable d'activités nautiques diversifiées de qualité irréprochable en vue de répondre aux attentes de tous les publics ;*

- *assurer au mieux la coordination des activités nautiques scolaires, universitaires, associatives et autres, en vue de permettre le plein et le meilleur emploi des équipements nautiques ;*
- *[...] réaliser ou faire réaliser toutes études ou actions en mesure de permettre le développement des activités nautiques adaptées aux besoins de tous les publics ;*
- *[...] représenter la ville, dans le domaine du nautisme, auprès des instances publiques ou privées ;*
- *promouvoir la ville et sa destination en toutes circonstances [...] ».*

Il est précisé, en exposé, que *« faire du nautisme du littoral l'un des axes prioritaires de sa politique de développement économique, social et culturel est l'objectif que s'est fixé la ville qui entend confier cette mission d'intérêt général à SCHOELCHER station nautique, organe fédérateur des acteurs du nautisme [...] ».*

La convention prévoit, en son article 8-1, le principe d'un renouvellement par tacite reconduction d'année en année. Cette disposition présente l'inconvénient de désolidariser la reconduction de la convention de l'évaluation des objectifs définis.

La commune a produit le rapport de gestion 2008<sup>31</sup>, ainsi que le compte financier 2006. Ce dernier est joint aux comptes administratifs 2008 et 2009.

Ces documents font ressortir des résultats nets déficitaires de 2006 à 2008.

#### Evolution du résultat net de 2005 à 2008

2005	2006	2007	2008
3 074	-32 470	-45 874	-22 763

Le rapport de gestion 2008 fait état de difficultés financières de nature à compromettre l'activité de l'association : *« le développement des activités nautiques se trouve dès lors compromis et les dettes sociales stagnent faute de trésorerie suffisante pour les payer. Nous nous sentons par conséquent dans une impasse financière qui hypothèque très sérieusement le bon fonctionnement de notre association ».* Il a été précisé que l'association était en liquidation.

En l'absence de rapports d'activité circonstanciés<sup>32</sup>, il n'apparaît pas possible d'apprécier la réalité du service assuré par cette association.

Il n'est pas établi, en définitive, que la commune ait sollicité auprès de l'association, ainsi que le prévoit l'article L. 1611-4, alinéa 2, du code général des collectivités territoriales, les documents lui permettant d'exercer son contrôle<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Non signé

<sup>32</sup> Les comptes rendus financiers et d'activité pour les 3 derniers exercices n'ont pu être produits

<sup>33</sup> Observation déjà formulée par la chambre lors de son précédent contrôle

Evolution de la subvention communale de 2004 à 2009

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SCHOELCHER station voile	109 000	100 000	73 400	70 000	70 000	10 000

**La chambre relève, en définitive, un contrôle très insuffisant de cette association investie d'une mission de service public et s'interroge sur l'efficacité de la prestation assurée au regard de l'engagement financier de la commune.**

## **4.2 La piscine municipale**

La présentation par fonction ne rend pas compte du coût réel de fonctionnement de la piscine. Les charges de personnel, qui figurent à la rubrique services communs, ne sont pas ventilées à la rubrique correspondante.

Evolution des réalisations de la rubrique piscines<sup>34</sup>

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
fonctionnement						
- dépenses <sup>35</sup>	67 258	38 976	37 734	41 960	44 332	50 231
- recettes	168 344	181 662	301 684	195 116	197 327	159 209
investissement						
- dépenses	48 297	2 887	6 719	22 736	115 654	2 809
- recettes	-	-	-	43 073	-	750

Les dépenses de fonctionnement des services communs représentent, en 2009, 76% de la rubrique sport et jeunesse (2004, 68%). Il en résulte que la majeure partie des dépenses n'est pas répercutée au niveau de chaque équipement ou service.

Evolution des réalisations de la rubrique services communs sport et jeunesse<sup>36</sup>

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement (en euros)	471 322	401 699	391 820	383 436	429 779	438 014

La commune a produit un document intitulé « coût d'exploitation de la piscine ». Celui-ci fait ressortir un déficit d'exploitation en forte augmentation à compter de 2005. Ce déficit s'établit à 264 784 € en 2008, contre 184 126 € en 2005. Alors que les charges augmentent de 26% sur la période, les recettes n'évoluent que de 8%.

<sup>34</sup> Article 924-13

<sup>35</sup> Rattachements inclus

<sup>36</sup> Article 924-0

Le directeur de la piscine a émis des réserves sur la fiabilité des recettes 2006, très supérieures à la moyenne des exercices considérés.

Il résulte de ces éléments un taux de couverture des dépenses par les recettes de 42% en 2008, contre 49% en 2005, et une charge nette par habitant de 12,66 € (8,81 € en 2005).

Les achats de fournitures et, en particulier, les dépenses d'électricité et de téléphone, sont en forte hausse sur l'exercice 2008. Les dépenses de téléphone, soit 8 672 €, sont multipliées par 4,5.

Les charges de personnel s'établissent à 408 381 € en 2008, contre 326 812 € en 2005, soit une hausse de 24,9% qui s'explique par l'évolution des effectifs.

L'exercice 2009 enregistre une nouvelle hausse des dépenses (23%), liée au poste « charges de personnel », et une réduction des recettes (19%). Le taux de couverture chute de 14 points et la charge par habitant croît de 49%.

#### Coût d'exploitation de la piscine de 2004 à 2009

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	514 003	365 789	378 801	333 987	461 486	571 691
Recettes de fonctionnement	168 344	181 662	303 477	195 116	196 702	159 209
Déficit d'exploitation	345 658	184 126	75 324	138 871	264 784	412 481
Taux de couverture	32,75	49,66	80,12	58,42	42,62	27,85
Charge par habitant	16,53	8,81	3,6	6,64	12,66	18,87

Source : document commune

La piscine compte 17 agents en 2009<sup>37</sup>, contre 10 en 2005.

#### Evolution des effectifs de 2004 à 2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
20	10	10	15	16	17

Bien que traduisant une tendance identique, ces dernières données ne correspondent pas à celles des effectifs par service.

**La chambre souligne, par ailleurs, le risque financier lié à la structure des emplois : 7 contrats à durée déterminée, 1 contractuel et 1 emploi aidé sont affectés à la piscine.**

<sup>37</sup> Etat nominatif, personnel de la piscine municipale 2009

Evolution des effectifs par service : piscine

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
titulaires	6	7	7	7	7	6
Non titulaires	2	2	2	2	2	2
CDD	-	-	1	-	1	7
contractuel	-	-	-	-	-	1
Emplois aidés	1	3	2	5	4	1
total	9	12	12	14	14	17

Par délibération du 2 juillet 2009, la commune a procédé à l'actualisation des tarifs de la piscine, qui n'avaient pas été modifiés depuis 2005, et défini les tarifs d'une nouvelle gamme d'activités.

Certaines activités subissent, de fait, des hausses significatives. Ainsi, les tarifs des bains publics augmentent de 22 à 47%.

La chambre recommande, à cet égard, une révision plus lissée et régulière des tarifs.

Le directeur de la piscine n'a pas de visibilité sur l'évolution du budget de cet équipement et de ses composantes. Il n'est pas associé, véritablement, à la préparation du budget et n'a pas de retour sur les mesures retenues.

Il ne dispose pas, en particulier, d'une connaissance précise des recettes, en historique, comme en temps réel, par type d'activités, et de tableaux de bord. En définitive, il n'est pas établi de rapports d'activité faisant état, notamment, de l'évolution des entrées.

La commune a précisé, en réponse, qu'une consultation a été lancée pour l'acquisition d'un système de billetterie informatisé.

La piscine, par l'importance de son budget, représente un centre de responsabilité à part entière, dont son directeur doit rendre compte. Il serait souhaitable, en conséquence, que celui-ci soit pleinement associé à la procédure budgétaire et dispose des outils informatiques de suivi et d'analyse appropriés.

Des propositions relatives à l'amélioration des recettes et à la maîtrise des dépenses de gestion de la piscine municipale ont été formulées. Il est noté, en particulier, la mise en place d'un contrôle de gestion plus efficace et une meilleure maîtrise de la commande publique.

Il conviendrait que ces propositions fassent l'objet d'un chiffrage précis et d'une évaluation de leur mise en œuvre.

La ville met la piscine, à titre gratuit, à la disposition des 3 clubs de natation communaux. La chambre note que les associations en question bénéficient de cette mise à disposition en dehors de toute convention.

Elle prend acte de la délibération du conseil municipal du 24 février 2010 qui approuve les conventions correspondantes et souligne l'intérêt d'une régularisation, au plus tôt, de cette situation porteuse de risques lourds en termes de responsabilité.

**La chambre constate, en résumé, une évolution significative de la charge nette communale liée, principalement, à l'augmentation des effectifs. La piscine ne fait pas l'objet d'un suivi de gestion rigoureux et la commune ne dispose pas de tableaux de bord faisant état, en particulier, de l'évolution des entrées.**

**La chambre préconise, en conséquence, la mise en place des outils adaptés permettant une approche analytique de l'exploitation et une maîtrise des coûts.**

**Il conviendrait, par ailleurs, qu'une évaluation rationnelle des besoins en personnel soit réalisée et que l'allocation des moyens nécessaires soit appréciée dans le cadre de la restructuration globale des effectifs communaux.**

### **4.3 L'école de musique et des arts du spectacle**

#### **4.3.1 La délégation d'un service public**

Par une convention du 1<sup>er</sup> décembre 2006, la ville a confié à l'association schoelchéroise pour le développement de la musique et des arts du spectacle la gestion de l'école de musique et des arts du spectacle. Elle fait suite à une première convention du 14 février 2003.

Il est précisé, en exposé, que le conseil municipal a approuvé la création d'une école de musique et des arts du spectacle par délibération du 20 juin 2001 et qu'« à cet effet a été créée l'Association Schoelchéroise pour le Développement de la Musique et des Arts du Spectacle chargée de mettre en œuvre la politique musicale et des arts du spectacle de la ville ».

L'article 1 de la convention définit les missions de l'association :

- « assurer la gestion administrative, financière et pédagogique de l'école de musique ;
- valoriser la pratique et l'enseignement de la musique, des arts et du spectacle, et à titre consultatif, éclairer les décisions de la ville de SCHOELCHER sur l'ensemble de ses projets en matière de musique et des arts du spectacle ;
- participer à la préparation de la politique d'enseignement musical et artistique de la ville et la mettre en œuvre ;
- contribuer à l'élaboration, la promotion et à la commercialisation des produits musicaux et des arts du spectacle [...] » ;

La ville met à la disposition de l'association les locaux nécessaires à son activité, ainsi que les équipements administratifs et pédagogiques, dont les instruments de musique. La ville prend en charge les dépenses de fluides, la maintenance des locaux, les grosses réparations et les frais d'assurance des bâtiments et matériels.

La convention prévoit, également, la mise à disposition d'agents communaux, soit un directeur, un agent administratif et un agent d'entretien. Ces mises à disposition n'ont pas été formalisées par conventions individuelles.

La ville s'engage, par ailleurs, à verser une subvention annuelle à l'association. Celle-ci est autorisée à percevoir des recettes en contrepartie des services rendus.

L'association s'engage à transmettre un compte rendu annuel d'exécution de la réalisation des objectifs et actions, ainsi que ses comptes financiers.

Un avenant à la convention du 1<sup>er</sup> décembre 2006 prévoit sa prorogation pour la période de janvier à juin 2010. Il est précisé, en préambule, « *qu'avec l'avènement d'une nouvelle majorité municipale et dans l'attente d'un audit externe, les parties ont décidé de proroger leur partenariat par le renouvellement de ladite convention par le biais d'un avenant dans les mêmes termes* ».

Cette convention peut s'analyser, par ses caractéristiques, comme une délégation de service public. La chambre relève, en particulier, la globalité de la mission confiée à l'association, l'existence de moyens de contrôle sous la forme de rapports financiers et d'activité, la rémunération liée à l'activité et le risque à la charge de l'association.

Ce contrat aurait du faire l'objet, en conséquence, à l'occasion, notamment, de son renouvellement en 2006, de la procédure adaptée prévue par les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales et, en particulier, d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes.

#### 4.3.2 Un contrôle financier insuffisant

La rubrique fonctionnelle ne rend pas compte de la charge pour la commune de l'école de musique. Les dépenses de fonctionnement ne prennent pas en considération, en effet, la valorisation des mises à disposition de personnels et de locaux.

##### Evolution des réalisations de la rubrique expression musicale<sup>38</sup>

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
fonctionnement						
- dépenses <sup>39</sup>	41 175	40 072	53 145	83 017	83 027	58 969
- recettes	-	-	-	11 121	-	-
investissement						
- dépenses	598 640	287 968	4 025	1 427	372	-
- recettes	143 954	205 370	-	-	-	-

<sup>38</sup> Articles 923-11, 903-11

<sup>39</sup> Rattachements inclus

Les dépenses de fonctionnement des services communs représentent, en 2009, 93% de la rubrique culture, ce qui compromet l'approche analytique réelle de chaque rubrique particulière.

Evolution des réalisations de la rubrique services communs culture<sup>40</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses de fonctionnement (en euros)	997 287	996 294	1 047 771	1 009 303	1 027 644	1 026 402

La consolidation des dépenses, au vu des comptes financiers de l'association, permet d'apprécier la charge nette communale. Les données correspondantes sont proches de celles figurant aux documents communaux<sup>41</sup>.

La charge communale évolue de 28% sur la période 2005-2009. Cette évolution tient, pour partie, à l'augmentation de la subvention communale qui est multipliée par 3,5 entre 2004 et 2007. La charge nette par habitant s'établit à 13,53 € en 2009, contre 11,08 € en 2005.

	2004 <sup>42</sup>	2005	2006	2007	2008	2009
Solde de la rubrique fonctionnelle (fonctionnement)	41 175	40 072	53 145	71 896	83 027	58 969
Subvention commune équipements et charges		72	814	15 124	14 241	29 473
Mise à disposition du personnel		85 823	95 795	88 849	89 701	102 996
Mise à disposition du local		105 668	105 668	105 668	105 668	105 668
total		231 635	255 422	281 537	292 637	297 106
En euros par habitant		11,08	12,22	13,47	14	13,53

Source : comptes administratifs

Détail des sommes mandatées de 2006 à 2009

2006	2007	2008	2009
147 609 <sup>43</sup>	265 899	276 261	172 470 <sup>44</sup>

La subvention versée par la commune est de 40 000 € en 2009, contre 70 000 € les deux années précédentes, et la charge globale est relativement stable sur ce dernier exercice. Cette situation ne saurait masquer, toutefois, la réalité financière de l'école de musique.

<sup>40</sup> Article 923-0

<sup>41</sup> Détail des sommes mandatées

<sup>42</sup> Comptes financiers non joints au compte administratif

<sup>43</sup> Hors locations immobilières

<sup>44</sup> Hors mise à disposition du local

Evolution de la subvention de la commune de 2004 à 2009

2004	2005	2006	2007	2008	2009
20 000	40 000	51 000	70 000	70 000	40 000

Par courrier du 15 avril 2010, le président de l'Ecole de musique et des arts du spectacle de SCHOELCHER (EMASS) fait clairement allusion à des difficultés financières et sollicite auprès de la commune une aide de 132 778 € au titre d'arriérés de charges sociales.

Le compte financier 2009 de l'association fait état d'un report à nouveau de -80 867 € et de dettes fiscales et sociales de 56 206 €. Le résultat net est, par ailleurs, déficitaire sur l'ensemble de la période examinée, sous réserve de l'exercice 2007.

Evolution du résultat de l'EMASS de 2005 à 2009

2005	2006	2007	2008	2009
-77 607	-19 524	56 239	-15 752	-24 847

Les recettes liées aux activités proprement dites sont en diminution depuis 2006. Les cotisations permettent de conforter, en 2009, les recettes propres. Celles-ci connaissent, cependant, une évolution erratique sur la période considérée.

Evolution des recettes propres de 2004 à 2009

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Production vendue (cours, stages, ateliers...)	79 196	96 894	110 322	103 851	77 126	78 646
cotisations	1 339	2 902	3 375	29 958	9 700	22 658
total	80 535	99 796	113 697	133 809	86 826	101 304

Source : comptes administratifs

**La chambre note que les rapports annuels « d'exécution de la réalisation des objectifs et actions »<sup>45</sup> sont extrêmement succincts et ne rendent aucun compte, en particulier, de la préservation des équilibres de gestion de l'école liés à l'évolution des rémunérations des enseignants et des recettes perçues auprès des usagers.**

**Il apparait, en définitive, qu'un contrôle régulier et approfondi, tant de l'activité que des comptes, aurait permis, en temps utile, de prévenir les difficultés de l'association et de rechercher les solutions appropriées.**

<sup>45</sup> Le rapport d'activités 2008 a été présenté à l'assemblée générale du 4 février 2010

### 4.3.3 Des risques juridiques

Aux termes de l'article 4 de ses statuts, l'EMASS est administrée par un conseil d'administration de 12 membres, dont trois membres de droit issus du conseil municipal, désignés par leurs pairs pour la durée de leur mandat. Il est patent, par ailleurs, que la commune contribue, pour une large part, au financement de l'association. La direction de l'école est, au demeurant, exercée par un agent communal mis à disposition.

Ces éléments donnent à la commune une influence certaine sur le fonctionnement de l'association de nature à compromettre son indépendance.

La chambre souligne, en définitive, le risque juridique lié à la participation d'élus municipaux au conseil d'administration de l'association.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la chambre invite la commune à clarifier la situation de l'école de musique.

**La commune devra, quelle que soit l'option retenue, veiller à un suivi rigoureux des équilibres financiers. La chambre recommande, dans cette perspective, la recherche de toutes solutions de mutualisation du service rendu.**

**La commune indique, en réponse, que l'école de musique, comme la station nautique, ont fait l'objet d'une liquidation judiciaire et qu'elle « étudie les moyens nécessaires à leur reprise dans des conditions de gestion différentes ».**

## 4.4 La bibliothèque

Les dépenses de fonctionnement de la bibliothèque sont en forte hausse sur la période examinée. Elles sont multipliées par quatre de 2008 à 2009. Il a été précisé que ce service était mis gratuitement à la disposition des usagers, ce qui explique l'absence de recettes. La chambre préconise, au vu de l'évolution des dépenses de fonctionnement, l'instauration d'une participation des usagers.

Evolution des réalisations de la rubrique bibliothèques et médiathèques<sup>46</sup>

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
fonctionnement						
- dépenses <sup>47</sup>	15 594	9 477,04	14 439	9 020	13 865	58 969
- recettes	-	-	-	-	-	-
investissement						
- dépenses	941	1 519	74	-	1 703	25 554,27
- recettes	-	-	-	-	-	-

<sup>46</sup> Chapitres 923-21 et 903-21

<sup>47</sup> Rattachements inclus

## **Conclusion sur les équipements sportifs et culturels**

Force est de constater que la présentation fonctionnelle ne rend pas compte de manière satisfaisante de la charge réelle pour la commune des équipements examinés en raison, notamment, de l'importance des dépenses non ventilées.

La commune, qui n'a pas mis en place de véritables outils d'analyse et de pilotage, ne dispose, en conséquence, que d'une connaissance incomplète du coût et des conditions financières de fonctionnement de ses équipements et services.

La commune a confié certaines de ses missions à des associations. Le caractère, par trop lacunaire, des rapports financiers et d'activité ne permet pas une réelle appréhension de l'action conduite et des conditions de préservation des équilibres financiers.

**La chambre estime qu'un suivi régulier et rigoureux des activités et des comptes aurait permis de prévenir, en temps opportun, les difficultés financières que connaissent certaines associations.**

**Elle invite la commune, en conséquence, à se doter des outils adaptés d'analyse et de pilotage et de définir les conditions d'un réel contrôle des activités déléguées.**

### Conclusion générale

L'exercice 2009 marque une détérioration des comptes de la commune, avec un résultat de fonctionnement négatif (-0,486 M€) et une capacité d'autofinancement fortement déficitaire (- 1,998 M€). Cette évolution s'explique, pour une part, par la diminution des contributions indirectes, particulièrement de l'octroi de mer, reflet d'une conjoncture économique difficile. Ce constat ne saurait expliquer, toutefois, à lui seul, la situation financière réelle de la commune.

Celle-ci a bénéficié, en effet, sur la période examinée, de recettes exceptionnelles liées, notamment, à des cessions d'immobilisations qui ont soutenu son autofinancement et abondé le financement disponible pour ses investissements.

La neutralisation des recettes exceptionnelles conduit à un résultat négatif sur l'ensemble de la période, sous réserve de l'exercice 2007, et à une capacité d'autofinancement fortement négative sur chaque exercice.

L'absence de résultat exceptionnel significatif, en 2009, accentue ainsi l'effet de la diminution des recettes de gestion courante. La réduction des charges à caractère général doit, par ailleurs, être relativisée au vu des engagements sur l'exercice en cours.

Cette évolution conduit, à emprunts nouveaux constants, à une réduction importante du fonds de roulement (-1,49 M€).

Si les effectifs communaux sont en très nette diminution sur la période examinée (-30%), cette évolution tient, cependant, pour une large part, à la réduction des emplois aidés et la charge salariale nette reste, in fine, relativement stable. Le ratio par habitant des dépenses de personnel demeure, par ailleurs, très supérieur à celui des communes de Martinique.

Les dépenses de personnel représentent, en 2009, 76,83% des recettes réelles de fonctionnement, contre 74% en 2004, alors même que 73 agents ont été transférés à la CACEM au titre de la compétence nettoyage de la voirie.

Cette situation réduit considérablement les marges de manœuvre de la commune et le coefficient de rigidité, qui mesure le rapport entre les charges fixes et les recettes de fonctionnement, s'établit à 79,62%, pour une moyenne régionale de 60,5%, en dépit d'une forte baisse des charges financières.

La restauration de l'autofinancement disponible impose, dans ces conditions, une réduction de la masse salariale qui nécessite une gestion particulièrement rigoureuse des fins de contrat.

Cette nécessaire maîtrise des effectifs devra s'accompagner d'une optimisation des ressources disponibles. La prévention de l'absentéisme, le respect du temps légal de travail et la concrétisation rapide du projet de réorganisation du périscolaire devront contribuer à cet objectif.

Les mises à disposition de personnel auprès d'organismes extérieurs devront être formalisées et faire l'objet d'une contrepartie financière.

La commune s'est engagée, sur la période récente, dans une démarche de conduite du changement. Des progrès significatifs ont été enregistrés en matière, notamment, de formation, de fonctionnement des instances paritaires et de prise en charge des problématiques sociales et médicales. La consolidation de cette démarche doit constituer un objectif politique majeur.

La formalisation d'un projet stratégique doit permettre de projeter les besoins de la collectivité sur le moyen terme et de définir les orientations adaptées pour y répondre. Le confortement de l'encadrement intermédiaire constitue, à cet égard, une véritable priorité et une condition de réussite.

La commune a recouru massivement, au cours de la période sous revue, aux emplois aidés et a structuré ses effectifs à partir de ces derniers. L'évolution des effectifs, par type d'emplois, permet de vérifier l'existence d'une filière d'intégration au sein de la collectivité comportant les étapes suivantes : emploi-aidé, contrat à durée déterminée, non titulaire et, in fine, titulaire.

Ce système de recrutement, totalement endogène, conduit à un contournement des modes de recrutement statutaire, à un alourdissement de la masse salariale, lié à la mutation progressive des emplois, et à un défaut de mobilisation des compétences externes. Le recours aux contrats à durée déterminée se révèle, de plus, manifestement abusif.

La chambre demande à la commune, en conséquence, de mettre fin à ce dispositif, de ne pas reconduire les contrats aidés en cours et de respecter strictement les dispositions légales relatives aux agents non titulaires.

La chambre prend acte des engagements de la commune en ce domaine. Elle souligne, en considération des réserves formulées en réponse par cette dernière, l'importance de ces orientations au regard de la préservation des équilibres financiers fondamentaux de la collectivité et de la restauration de son autofinancement.

En l'absence d'outils de suivi et de pilotage, la commune ne dispose que d'une connaissance incomplète du coût et des conditions de l'équilibre financier de ses équipements. Ce constat se vérifie, en particulier, pour la piscine municipale dont la charge nette communale est en forte hausse sur la période récente.

Les difficultés rencontrées par certains organismes délégataires mettent en évidence, par ailleurs, l'exercice insuffisant, de la part de la commune, de ses prérogatives de contrôle.

La chambre invite cette dernière, en conséquence, à définir les conditions et les modalités d'un réel contrôle de gestion de ses missions.

## RECOMMANDATIONS

### Gestion des ressources humaines

- Fiabiliser, analyser et valoriser les données du bilan social dans une optique prospective ;
- optimiser les fonctionnalités du logiciel ressources humaines dans une logique de gestion prévisionnelle ;
- généraliser l'établissement de fiches de poste en concertation entre la direction des ressources humaines et les services ;
- systématiser les entretiens individuels d'évaluation ;
- mettre en place un plan de formation pluriannuel ;
- garantir le suivi et l'évaluation de la formation au management de l'encadrement ;
- procéder à une exploitation et une analyse des données sur l'absentéisme ;
- évaluer les besoins en effectifs et en compétences, sur le moyen terme, nécessaire à la mise en œuvre du projet politique de la commune ;
- veiller à la réunion régulière des instances paritaires consultatives ;
- généraliser les entretiens individuels d'évaluation permettant, notamment, la mesure de la réalisation des objectifs fixés ;
- procéder, dans le cadre d'une démarche pédagogique, à la remise aux agents du livret individuel de formation ;
- conforter et développer, dans ses différentes composantes, la démarche de gestion prévisionnelle des compétences ;
- reconsidérer la politique de mise à disposition d'agents communaux au bénéfice des associations et organismes ;
- examiner les conditions d'une prise en charge financière de la part de ces derniers ;
- formaliser conventionnellement le principe et les modalités, notamment financières, de ces mises à disposition ;
- valoriser les mises à disposition d'agents communaux auprès du CCAS et de la caisse des écoles ;
- veiller à la stricte application du temps légal de travail ;

- finaliser la mise en œuvre du projet de réorganisation du périscolaire ;
- garantir et respecter les modes statutaires de recrutement de la fonction publique territoriale ;
- conserver au recrutement des emplois aidés un caractère strictement exceptionnel et dérogatoire ;
- veiller au respect des dispositions légales concernant le recrutement des agents non titulaires ;
- régulariser, conformément aux dispositions statutaires, la situation des agents non titulaires ;
- assurer une gestion extrêmement rigoureuse des fins de contrats ;
- définir un projet stratégique, sur le moyen terme, décliné en objectifs et en actions opérationnelles ;

#### La piscine municipale

- conforter le contrôle de gestion de la piscine ; mettre en place un tableau de bord de suivi de l'activité ;
- actualiser régulièrement les tarifs de la piscine ;

#### L'école de musique

- clarifier les modalités juridiques d'exécution du service ;
- garantir la préservation des équilibres financiers par un contrôle régulier et approfondi ;
- prévenir tout risque juridique lié à la participation d'élus municipaux au fonctionnement de l'association gestionnaire ;
- rechercher la mutualisation du service rendu ;

#### La bibliothèque

- instaurer une participation des usagers.