



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE
DE LA COMMUNE DE PETIT-COURONNE

SOMMAIRE

	<u>pages</u>
I – RAPPEL DE LA PROCÉDURE	1
II – LA FIABILITE DES COMPTES	1
1 - Un défaut de rattachement des charges et produits	1
2 - Une information financière à améliorer dans le cadre des DOB	1
III - LA SITUATION FINANCIERE	2
1 – L'équilibre financier du budget principal	2
A - L'EVOLUTION DES CHARGES ET DES PRODUITS DE GESTION	2
B - L'EVOLUTION DE LA FISCALITE	2
C - LA PART DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	3
D - LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	3
2 - Le financement des dépenses d'équipement et le recours à l'emprunt	3
3 - Les risques financiers extérieurs au seul budget principal et la SEM	4
A - UN DEFAUT D'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL	4
B - DES EVOLUTIONS DANS LA GESTION	4
IV – LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	5
1 - Les relations avec l' AAC	5
2 - Les relations avec d'autres associations	5
V - LA POLITIQUE D'ACHAT	6
1 - Les marchés de travaux sur l'Archipel	7

2 - Les achats de fournitures sur simple facture	8
3 - Les achats de carburant automobile	9
VI - LA GESTION DU PERSONNEL	9
1 - Les données globales en budget et en effectifs	9
2 - L'organigramme de la collectivité	9
3 - Le régime indemnitaire	11
4 - Une absence de gestion du personnel	12
RESUME SYNTHETIQUE	13

I - PROCEDURE

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Petit-Couronne a été engagé le 4 juin 2008. Il a porté sur les exercices 2001 et suivants. Quatre thèmes, d'importance variable, ont été retenus : la fiabilité des comptes et la situation financière, la commande publique et la gestion des ressources humaines. Après en avoir délibéré le 19 mars 2009 la Chambre a retenu des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur actuel le 4 mai 2009, et pour ce qui concernait leur gestion, à ses deux prédécesseurs, le 6 mai 2009.

Le maire actuel a répondu par lettre enregistrée au greffe de la Chambre le 13 juillet 2009, et les réponses de ses prédécesseurs ont été enregistrées les 3 et 6 juillet 2009.

Après avoir examiné ces réponses, le 16 septembre 2009, la Chambre a retenu les observations définitives suivantes.

II - LA FIABILITE DES COMPTES

1 - Un défaut de rattachement des charges et produits

La loi portant dispositions budgétaires et comptables n° 94-504 du 22 juin 1994 dispose que les communes de 3 500 habitants et plus doivent procéder au rattachement des produits et des charges à l'exercice.

Il a été noté qu'en 2007, la commune n'a pas encore mis en œuvre la procédure de rattachement des charges et produits. Lors de l'entretien préalable, il a été précisé que, dès 2009, la journée complémentaire serait supprimée, impliquant la mise en place de procédures de rattachement.

La Chambre souligne que le respect de la procédure de rattachement des charges et produits permet de garantir l'indépendance des exercices.

2 - Une information financière à améliorer dans le cadre de la délibération sur les orientations générales du budget

En application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, un débat d'orientation budgétaire (DOB) précède le vote du budget. L'examen des rapports présentés de 2004 à 2008 a montré que le cadre de ces délibérations était variable d'une année sur l'autre, et n'apportait pas les éléments d'une vision rétrospective et prospective de la situation financière.

Si, en 2005, un plan triennal d'investissement 2004-2006 a été présenté, sous forme d'une liste d'opérations, il n'a fait l'objet d'aucun chiffrage et d'aucun classement par secteur d'intervention. En 2006, le bilan d'exécution a été aussi imprécis, le suivi se limitant à un calendrier de réalisation par opération sans chiffrage et sans classement par secteur. Quant au programme d'investissements triennal 2006-2008 présenté lors du DOB 2006, il n'a fait l'objet d'aucun suivi les deux années suivantes. Enfin, le rapport 2008 a été réduit à une page, énonçant les principes généraux de construction du budget et n'indiquant que le taux d'endettement et le mode de financement prévisionnel des investissements de l'année suivante.

La Chambre recommande de répondre aux exigences d'une information financière pluriannuelle permettant d'éclairer les conseillers municipaux en adoptant une maquette de DOB identique d'une année sur l'autre et en fournissant des informations financières rétrospectives et prospectives. Elle a noté que l'ordonnateur actuel s'est engagé à tenir compte de ces observations lors de la présentation de la DOB 2010.

III- LA SITUATION FINANCIERE

1 - L'équilibre financier du budget principal

A - L'EVOLUTION DES CHARGES ET DES PRODUITS DE GESTION

De 2001 à 2007, les charges de gestion sont passées de 11,053 millions d'euros à 13,570 millions d'euros, tandis que les produits de gestion ont progressé de 13,666 millions d'euros à 15,097 millions d'euros, étant précisé que la progression des charges a été plus rapide que celle des produits à la fin de cette période (cf. tableau en annexe n° 1). Le taux de progression annuel moyen des charges a atteint 2,60 % tandis que celui des produits ne s'est élevé qu'à 1,25 %.

Cependant, des recettes exceptionnelles ont masqué provisoirement le décalage entre l'évolution des charges et des produits. En 2005, un rattrapage fiscal lié à l'entreprise Butagaz a accru l'attribution de compensation de près de 2 millions supplémentaires. En 2008, la ville a bénéficié à nouveau d'une recette exceptionnelle au titre de la taxe additionnelle sur les droits de mutation de 1,9 millions d'euros, résultant de la vente de la raffinerie de Shell à PETROPLUS.

B - L'EVOLUTION DE LA FISCALITE

Depuis 2004, les taux sont stables, tandis que les bases ont augmenté en moyenne annuelle de 3 % pour la taxe d'habitation et de 2,79 % pour le foncier bâti (cf. tableau en annexe n° 2).

Le potentiel fiscal par habitant est très élevé. En 2007, il était 1,84 fois supérieur à la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique. Ce potentiel fiscal important est dû au niveau élevé des bases d'imposition de la taxe sur le foncier bâti (10 787 000 euros en 2008).

Le potentiel fiscal a été moyennement mobilisé sur toute la période, son taux de mobilisation variant de 108 % en 2001 à 102 % en 2005.

C - LA PART DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

L'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération à la ville a varié en fonction des compétences transférées. Aujourd'hui stabilisée, elle est proche de 5,9 millions d'euros. Globalement l'intercommunalité a financé le fonctionnement communal à hauteur de 45 % en 2007 (Attribution de compensation + dotation de solidarité + autres reversements + subvention et fonds de concours) / recettes totales de fonctionnement) (cf. tableau en annexe n° 3).

D - LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

Depuis quelques années, l'équilibre budgétaire et la capacité d'investissement ont été en partie maintenus grâce à des recettes à caractère exceptionnel. Cette situation a eu pour effet de masquer le déclin structurel de l'autofinancement. Sans recettes exceptionnelles, la capacité d'autofinancement disponible aurait été réduite en 2006 et 2007, respectivement à 323 444 euros et 57 223 euros (cf. tableau en annexe n°1).

2 - Le financement des dépenses d'équipement et le recours à l'emprunt

De 2003 à 2007, la commune a investi 14,783 millions d'euros en dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23) financés par recours à l'emprunt, à hauteur de 16 % (2,391 millions d'euros). Ce recours limité à l'emprunt a permis de diminuer l'encours de la dette, de 10,342 millions d'euros au 31 décembre 2003 à 7,629 millions d'euros au 31 décembre 2007. Il a toutefois été noté que la commune a également eu recours à l'emprunt sans nécessité en 2007 : un emprunt de 500 000 euros a été mobilisé alors que l'excédent budgétaire était de 1 366 495 euros.

3 - Les risques financiers extérieurs au seul budget principal et la SEM

La ville de Petit-Couronne est actionnaire de la SEM (société d'économie mixte) de Petit-Couronne à hauteur de 51,02 % de son capital. L'objet social de la SEM est l'aménagement, la construction et la gestion immobilière.

A - UN DEFAUT D'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Le conseil d'administration de la SEM comprend dix membres, dont six représentants de la commune. Il a été constaté que les informations communiquées au conseil municipal ont été insuffisantes. Ces représentants n'ont en effet présenté aucun rapport écrit annuel sur les activités de la SEM au conseil municipal au cours des dernières années. Seuls, les annexes budgétaires prévues par l'article L. 1524-5 du CGCT et le rapport d'activité semblent avoir été communiqués jusqu'en 2005.

La Chambre rappelle qu'en application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, « les organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ».

B - DES EVOLUTIONS DANS LA GESTION

La SEM assure la gestion d'un parc immobilier composé de 553 logements, 381 logements dont elle est propriétaire ainsi que d'un commerce, et 155 logements appartenant à la commune, ainsi que 17 au CCAS, gérés par le moyen d'un bail emphytéotique de 19 ans datant de 1999.

Le mode de gestion de la SEM a évolué entre 2001 et 2007. Le gestionnaire choisi en 2001, sans appel d'offres, a été remplacé, à la fin de l'année 2006, par un nouveau gestionnaire retenu sur appel d'offres, la société anonyme HLM Seine Manche Immobilière, devenue en 2009 la SA d'HLM Logéal Immobilière. Le second mandataire a racheté au premier mandataire sa part de capital en 2007 et transféré à Yvetot le siège social de la société.

Le dernier rapport établi en août 2009 par la MIILOS (mission interministérielle d'inspection du logement social) a souligné les limites du mode de gestion actuelle. La dimension modeste de la SEM ne lui permet pas d'assurer la gestion de son patrimoine, en termes de compétences comme de moyens. Elle recommande d'envisager la vente du patrimoine à une société HLM déjà évoquée en 2006 par le conseil d'administration.

IV - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS : UNE ORGANISATION CENTRALISEE

La commune a accordé 302 310 euros de subventions aux associations en 2007 dont 107 796 euros aux diverses associations qui fédèrent diverses disciplines sportives au sein de l'association amicale couronnaise (AAC).

1 - Les relations avec l'AAC

L'« AAC structure » est la fédération « couronnaise » de toutes les associations de la ville de Petit Couronne qui portent le nom de AAC suivi du nom d'un sport pratiqué (exemple : AAC Volley-ball). Il s'agit d'une association para-communale.

En 1996, l'AAC a procédé à des modifications de ses statuts afin que les sections soient en conformité avec la législation. A l'issue de ces modifications, une association dite AAC structure a été constituée à côté des associations ayant une compétence particulière dans une pratique sportive fédérale. L'association « AAC structure » est gérée par un comité directeur qui comprend des représentants des associations en activité, des membres de droit parmi lesquels 4 représentants de la commune et des membres à titre consultatif.

Bien que le président ne puisse pas être membre de droit et que les subventions soient accordées dans le cadre de conventions dûment établies, l'examen des relations entre la commune et l'association montre que des clarifications sont à apporter à propos des prestations en nature dont bénéficie l'association ainsi que sur son autonomie de gestion.

Il a ainsi été noté que des agents de la mairie avaient apporté leur appui à la gestion de l'association, pour le site internet ou le secrétariat de l'association, par exemple, sans qu'il soit clairement établi s'il s'agit, d'un appui bénévole ou d'une prestation qui impliquerait une convention de mise à disposition.

2 - Les relations avec d'autres associations

Le constat fait sur les relations avec l'AAC peut être étendu à d'autres associations. Ainsi, les liens entre la mairie et les clubs de sport, notamment de football, se sont traduits par un appui aux encadrants, d'abord dans le cadre des écoles de sport organisées par la ville, puis finalement, sous forme de prise en charge directe d'un volume horaire de vacations versées aux entraîneurs des associations. Selon les informations transmises par les services communaux, les montants des vacations versées, hors convention, ont atteint 85 710 euros en 2004-2005, 69 610 euros en 2005-2006 et 108 300 euros en 2006-2007. Il a été mis fin à ce système en 2008.

De plus, toutes les conventions n'ont pas été mises à jour : la SCPC Football, association indépendante de l'AAC depuis 2003, a été bénéficiaire d'une subvention de la ville de 38 000 euros en 2006 ainsi que d'une subvention transport de 10 000 euros, sur la base d'une convention d'objectifs avec l'ancienne association AAC football. La Chambre a pris acte de la procédure de régularisation en cours.

Au moment où la commune réorganise les relations avec les associations par la création d'une direction « animation de la ville, citoyenneté et vie associative » et, en ce qui concerne le sport, envisage la mise en place d'un office municipal de sports en relation avec la direction des sports, la Chambre rappelle la nécessité de formaliser toute prestation fournie par la commune à une association, au-delà d'un montant règlementaire. Cet encadrement et le contrôle a posteriori, par la commune, des engagements, le cas échéant souscrits par une association subventionnée, est la contrepartie de l'autonomie de gestion qui doit être garantie à l'association.

V - LA POLITIQUE D'ACHAT

La commune n'a pas organisé de service achats. Elle n'a pas non plus diffusé de véritable guide des procédures en matière de commande publique. Une seule note relative au niveau minimum des publicités et aux formalités à accomplir en fonction des montants des commandes se situant en dessous de 90 000 euros a été éditée en 2005.

Toutefois, la chambre a pris acte de la création d'un service achats en 2009 et de l'élaboration d'un guide des procédures qui devrait être diffusé avant la fin de l'année.

L'examen de quelques marchés de travaux (opération « Archipel » sur toute la durée de la période en examen et marché de voirie 2006), ainsi que des achats de fournitures et de carburants a conduit à contrôler des pratiques d'achat d'une qualité très inégale.

S'agissant des marchés de travaux, l'examen du marché de voirie 2006 relatif à l'aménagement de la rue des Martyrs et du parking du « stade Shell » n'appelle pas d'observations. En revanche, plusieurs marchés relatifs à l'« Archipel », bien que d'importance financière plus réduite, sont révélateurs d'un manque de professionnalisme de l'achat. De même, les achats de fournitures et carburants montrent une absence d'organisation de l'achat.

1 - Les marchés de travaux sur l'Archipel

Le complexe aquatique de l'Archipel est un équipement communal important avec 7 700 m² de surfaces couvertes et 11 hectares de terrains.

S'agissant de la récupération des eaux rejetées par la piscine, projet engagé en 2007, la Chambre a noté que les études prévisionnelles de cet investissement d'un montant prévisionnel de 97 494 euros hors taxes n'ont pas porté sur la totalité du coût, en ignorant les coûts de fonctionnement de cet investissement.

Sur le projet de production d'eau chaude et chauffage de la patinoire par énergie solaire, la commune a obtenu un financement par subventions à hauteur de 76,5 % du montant de l'investissement estimé à 136 000 euros. Le financement obtenu de l'ADEME (financement public) a été conditionné par la réalisation d'un prédiagnostic et la souscription d'un contrat de garantie résultat solaire.

Il a été noté que l'étude préalable manquait de précision, notamment sur les superficies de toiture disponibles afin de poser des panneaux solaires thermiques. Elle avait annoncé 200 m² de toiture exploitable alors que, lors de la visite des lieux, les entreprises ont constaté qu'une partie de la toiture en ossature bois ne convenait pas à la pose de tels panneaux.

En outre, si un contrat de garantie solaire a bien été souscrit pour une durée de cinq ans avec la société fournisseur de l'équipement, il a été observé que la mise en jeu de la garantie n'était pas clairement organisée. En effet, le titulaire du contrat pouvait être pénalisé au-delà de la première année de l'exécution du contrat, en cas d'inexécution des objectifs. Or, les résultats mesurés en première année ont été inférieurs de 50 % aux prévisions (32 237 kWh produits au lieu d'un minimum garanti fixé à 64 968 kWh).

Les explications de ce mauvais résultat, apportées par le titulaire du contrat, portent sur des motifs techniques de défaillance dans le suivi des mesures de capteurs mais aussi sur un défaut de prise en compte de données météorologiques réalistes, lors des études préalables.

La Chambre observe que la confusion entre la fonction de fournisseur du matériel et de suivi du contrat de garantie pouvant conduire au paiement d'indemnités à la collectivité n'offre pas de garanties de bonne exécution du contrat, d'autant que les outils de mesure ne sont pas fiables. Elle souligne également que les responsabilités des autres intervenants et, notamment des services communaux et du fournisseur du débitmètre, ne sont pas clairement établies dans les problèmes techniques rencontrés (panne du débitmètre à deux reprises pendant plusieurs semaines non repérée par les services de maintenance et nécessitant l'intervention du fournisseur du débitmètre).

Enfin, le 8 mars 2008, la commune a notifié un marché de fourniture et pose de casiers vestiaires à la piscine, pour un montant de 54 800 euros. Il a été relevé que la rédaction du « cahier des charges techniques » était particulièrement « adaptée » aux produits offerts par l'entreprise retenue. Le descriptif des besoins à satisfaire ressemblait à un « copier-coller » de son catalogue fournisseur. Elle a été la seule entreprise à répondre à la totalité du « cahier des charges » en obtenant, lors de la consultation, la note maximale sur les critères techniques qu'avait fixés la collectivité.

2 - Les achats de fournitures sur simple facture

L'ensemble des mandats de l'exercice 2006 des comptes 60 et 61 a été examiné. Plusieurs observations peuvent être faites sur ces opérations de dépenses.

D'abord d'un point de vue formel, les informations figurant sur les mandats sont insuffisantes : le numéro de compte fonctionnel n'est jamais mentionné et, parfois, le numéro de compte par nature n'est pas précisé. La première information est d'autant plus importante que rien n'indique sur le bon de commande quel est le service demandeur. Dans ces conditions, aucune analyse financière fonctionnelle ou analytique fiable ne peut être effectuée. Il a toutefois été noté que depuis la fin de l'année 2008, de nouvelles procédures mises en place permettent d'identifier le service demandeur.

Ensuite, les mandats portent souvent sur de faibles montants, faute de regroupement des besoins des différents services. A titre d'exemple, quatre commandes de consommables ont été réalisées chez le même fournisseur, sur une période de 21 jours.

Cette impression de dispersion des achats, préjudiciable aux intérêts communaux, est renforcée par un recours à des fournisseurs différents pour des mêmes produits. S'agissant des espaces verts, par exemple, sur une partie des mandats 2006, plus de quinze fournisseurs ont été recensés.

Cette dispersion des commandes a un double impact négatif sur le coût des approvisionnements : la faiblesse des quantités achetées ne permet pas d'obtenir un prix favorable et la multiplication des commandes conduit à des frais de transport élevés.

La Chambre a bien noté que le regroupement des besoins et la limitation du nombre de fournisseurs sont un des objectifs du nouveau service achats. Elle recommande de poursuivre une réflexion sur le regroupement des commandes afin d'obtenir des prix négociés plus intéressants et de limiter le nombre des références et des fournisseurs.

3 - Les achats de carburant automobile

L'achat du carburant automobile est totalement inorganisé au sein des services de la ville de Petit-Couronne.

Plusieurs cartes de réseaux de distribution de carburant (TOTAL, SHELL et BP) sont utilisées et des achats sont effectués dans des garages indépendants (garage du Centre et garage Renault). La variété de ces fournisseurs est totalement injustifiée, d'autant que des cartes Total et des cartes Shell sont utilisées indifféremment sur le territoire français.

De plus, certaines de ces cartes sont affectées à un véhicule tandis que d'autres sont utilisées par plusieurs véhicules.

Enfin, les factures des deux garages locaux ne permettent pas de connaître le prix unitaire du carburant. En effet, sur les factures fournies, seul le montant global par type de carburant est spécifié.

La Chambre souligne la nécessité de mettre en place une politique de l'achat de carburant.

VI - LA GESTION DU PERSONNEL

1 - Les données globales en budget et en effectif

Les charges de personnel ont augmenté de 3,2 % en moyenne annuelle, entre 2001 et 2007. Leur poids dans les dépenses réelles de fonctionnement s'est donc accru, passant de 48,3 % en 2001 à 51,6 % en 2007.

L'analyse des données sur le personnel à partir des annexes budgétaires est difficile dans la mesure où les effectifs des non titulaires, permanents, saisonniers et remplaçants varient d'un document à l'autre.

Globalement, les effectifs ont peu évolué de 2001 à 2007 (+ 4 %) et le taux d'encadrement s'est amélioré en passant de 7 agents de catégorie A en 2001 à 12 en 2007.

2 - L'organigramme de la collectivité

L'organigramme a évolué au cours de la période contrôlée.

L'organigramme de 2003 qui faisait apparaître une trentaine de services a été profondément modifié par un nouvel organigramme mis en place en 2008.

Ce dernier a regroupé les services en 10 directions dont deux jumelées (la direction culturelle et la direction animation de la ville, citoyenneté et vie associative). Elles ont été placées sous l'autorité du DGS et du DGS adjoint, chacun d'entre eux ayant conservé l'autorité directe sur quelques services (police, état civil, service des assemblées...).

L'organisation des services transversaux tels que la direction des finances et surtout la DRH a été revue. La direction des finances a été placée sous l'autorité d'un cadre (agent de catégorie A) précédemment affecté au poste de contrôleur de gestion. Un autre agent d'encadrement, de même niveau, est à la tête de la direction des ressources humaines qui rassemble maintenant le service du personnel et le service de la formation.

Plusieurs remarques peuvent être formulées sur le nouvel organigramme.

D'abord, un agent de catégorie B était chargé d'assurer l'intérim du DGS, et du fait de cette position, était susceptible d'« encadrer » ponctuellement des directeurs (catégorie A). La Chambre a pris acte de la promotion de l'intéressé au grade d'attaché.

Ensuite, certains services ont été érigés en « direction » mais continuent, en fait, à être rattachés à une autre direction. Ainsi, la fiche de poste du directeur de la piscine mentionne un rattachement à la direction des sports, mais sans relation hiérarchique toutefois.

En outre, le directeur de l'environnement, cadre A non titulaire constitue à lui tout seul, sa propre direction. Il s'agit d'un chargé de mission placé auprès du DGS, des services techniques et des élus.

Enfin, les liens hiérarchiques prévus ne sont pas identiques à ceux décrits dans les fiches de poste. Ainsi, la fiche de poste du DGS indique qu'il doit « coopérer avec la direction des ressources humaines » tandis qu'il « supervise le contrôle de gestion des finances... », alors que ces deux services sont placés au même niveau dans l'organigramme actuel. De même, contrairement à ce qu'annonce l'organigramme, au-delà des trois services mentionnés (état civil élections accueil, service des assemblées et archives documentation), la fiche de poste de la directrice générale adjointe indique qu'elle exerce directement les missions d'un service juridique pour l'ensemble des services (veille juridique et contentieux). Elle est également chargée des biens immobiliers et du foncier, tandis que le directeur des finances assure le suivi du patrimoine de la ville. Le directeur de l'urbanisme, d'après sa fiche de poste, doit « rendre compte à l'adjointe au DGS des activités du service placé sous son autorité ».

La Chambre a bien noté que, selon la recommandation qu'elle avait émise, les fiches de poste ont été actualisées au premier trimestre 2009 afin de les mettre en cohérence avec les missions exercées par les agents.

3 - Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est composé de compléments de rémunération versés sous forme de primes qui sont liées au grade, à l'emploi, aux fonctions ou aux sujétions. Son caractère facultatif le différencie d'autres éléments de la rémunération (traitement, indemnité de résidence supplément familial de traitement, nouvelle bonification indiciaire), qui sont obligatoires et pour lesquels l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir de décision et d'aucune marge de manœuvre.

Les agents de la commune de Petit-Couronne bénéficient d'un « avantage collectivement acquis » (au sens de la loi) et de diverses indemnités : l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (délibération en date du 5 novembre 1998 et arrêté du 13 février 2003), l'indemnité d'administration et de technicité et l'IFTS (délibérations du 10 février 2002 et arrêtés du 13 février 2003).

En application de l'article 111 de loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les agents bénéficient d'une prime annuelle. Il a été noté que de 2001 à 2002, l'assemblée délibérante a revalorisé la prime de 32,9 %. Par délibération du 20 juin 2002, le conseil municipal a décidé de modifier les éléments constitutifs de cette prime et de la revaloriser annuellement jusqu'en 2006. La Chambre observe que ces modifications et revalorisations sont contraires aux dispositions précitées, ainsi que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat l'a rappelé.

En plus des avantages collectivement acquis, la commune a mis en place un régime indemnitaire qui ne bénéficie qu'à moins de 30 % des agents au mois de janvier 2006, alors que, selon le système de notation en vigueur, l'ensemble des agents est noté entre 19 et 20.

Les critères d'attribution ne sont pas clairement fixés dans les délibérations. Les responsabilités d'encadrement, par exemple, ne permettent pas de percevoir nécessairement un régime indemnitaire favorable, ainsi que le montre la situation des différents agents d'encadrement au regard de l'IFTS ou de l'indemnité de mission des préfetures.

Deux agents techniques débutant dans le même échelon et dans le même service ont bénéficié de primes nettement différenciées au titre de leurs responsabilités d'encadrement d'une équipe (indemnité des préfetures : 121,96 euros pour l'un + IAT : 190,56 euros + 90,45 euros pour l'autre). Or le choix de l'allocation de primes différentes ne paraît pas justifié.

Enfin, les trois agents affectés à la paie ont bénéficié d'un régime indemnitaire très favorable sans exercer de véritables responsabilités d'encadrement. Ainsi, un agent B a bénéficié d'un montant de prime plus élevé que celui alloué au directeur général adjoint et immédiatement en dessous du montant attribué au directeur général des services techniques et deux agents C ont reçu un montant de prime les situant respectivement à la 10^{ème} et 24^{ème} place des agents bénéficiant de primes.

En définitive, la Chambre observe que le système de notation et d'évaluation mis en place dans la commune ne permet pas de moduler équitablement les indemnités en fonction de la manière de servir ou des responsabilités exercées. Certaines primes ne sont versées qu'à une fraction (moins du tiers) des agents éligibles, sans que ces distinctions admissibles reposent sur un système d'évaluation ou de notation opposable.

La Chambre a pris acte de l'évolution récente du régime indemnitaire vers un dispositif plus lisible. Une délibération adoptée le 18 décembre 2008 a revu le système de primes et prévu leurs critères d'octroi. La mise en place du nouveau système est effective depuis le mois de juin 2009. Une formation de l'encadrement à l'évaluation a été réalisée en mars 2009. Il paraît en effet indispensable d'améliorer la méthode de notation afin de justifier les modulations de prime fondées sur « la nature et le niveau de responsabilités exercées, l'importance de l'effectif d'agents encadrés, l'importance des sujétions et des contraintes », « la manière de servir », la « disponibilité et la valorisation du présentisme et de l'assiduité ».

4 – Une absence de gestion du personnel

Plusieurs services traitant des questions de personnel ont été maintenus jusqu'en 2008, sans gestion organisée des ressources humaines, bien que l'effectif employé ait atteint 200 agents, uniquement en personnel titulaire. Les réponses apportées aux questions sur le personnel ont confirmé qu'il n'y avait pas de politique d'ensemble, en matière de notation et de régime indemnitaire. Aucune gestion prévisionnelle des effectifs n'a été mise en œuvre, d'autant que les dossiers de personnel et fiches de paie étaient encore établis sans support numérique.

La Chambre a noté que la réorganisation de 2008 et le recrutement d'un nouveau directeur des ressources humaines en octobre 2008 devraient permettre de mettre fin à cette situation. Elle a également pris acte du projet d'acquisition d'un progiciel de gestion des ressources humaines.

RESUME SYNTHETIQUE DES OBSERVATIONS

L'évolution de la situation financière au cours des dernières années se caractérise par une progression des charges de gestion plus rapide que celle des produits. La diminution tendancielle de la capacité d'autofinancement a été masquée ponctuellement en 2005 et en 2008 par des recettes exceptionnelles. Sauf à devoir recourir à une augmentation de la pression fiscale, la commune doit rechercher une maîtrise de la progression de ses charges afin de maintenir une capacité d'autofinancement de ses investissements au cours des prochaines années.

L'information financière donnée au conseil municipal lors des débats d'orientation budgétaire est insuffisante, se limitant à une brève présentation non chiffrée des principaux investissements prévus et sans perspective pluriannuelle.

La commune est le principal actionnaire de la SEM de Petit-Couronne dont l'objet est d'assurer la gestion d'un parc immobilier de 553 logements. Le rapport récent de la MILOS (mission interministérielle d'inspection du logement social) a souligné que l'étroitesse du parc géré ne permettait pas à la SEM d'en assurer elle-même la gestion ni de garantir une maintenance du patrimoine.

Les relations avec les associations sportives, caractérisées par une centralisation au profit d'une structure associative fédérative et para communale, devraient être améliorées par un meilleur suivi de l'ensemble des conventions et un plus grand respect de l'autonomie des personnes morales.

Le contrôle de marchés de travaux et de fournitures a montré une qualité inégale de l'achat. Un manque de professionnalisme a été relevé sur certains marchés concernant l'Archipel. Les marchés de fournitures sur simple facture sont trop dispersés. Enfin, l'achat de carburant est inorganisé. La création récente d'un service achats devrait permettre de diffuser des bonnes pratiques dans tous les services. Il a ainsi été noté que le regroupement des besoins et la limitation du nombre de fournisseurs sont un objectif de ce nouveau service.

La gestion du personnel, répartie entre plusieurs services, a été inexistante jusqu'à la création d'un véritable service des ressources humaines, en novembre 2008. Il devrait être rapidement doté d'un outil moderne de gestion à la hauteur des effectifs employés par la commune. L'organigramme des services a, d'ailleurs, été remanié récemment et la mise à jour des fiches de poste des agents a été effectuée.

Le régime indemnitaire des agents comprend la prime annuelle et diverses autres indemnités. La prime annuelle, versée au titre des avantages acquis collectivement, a été fortement revalorisée et ses éléments constitutifs modifiés, contrairement aux dispositions législatives confirmées par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Les autres indemnités instituées (IFTS, IAT, indemnité de missions des préfectures) n'ont bénéficié qu'à moins du tiers des agents éligibles sans être fondées sur un système de notation et d'évaluation lisible. La refonte du régime mise en œuvre depuis le 1^{er} juin 2009 devrait mettre fin à cette situation inéquitable.

ANNEXES

Annexe n° 1-Evolution de la situation financière : les charges et produits de gestion de 2001 à 2007 et l'autofinancement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Taux de croissance annuel moyen 2001 - 2007
Contributions directes	3 056 917 €	2 675 028 €	2 907 125 €	3 625 192 €	3 026 452 €	3 164 473 €	3 305 854 €	0,98%
Autres impôts et taxes	420 641 €	555 239 €	672 109 €	6 509 266 €	8 482 696 €	6 808 878 €	7 155 313 €	42,51%
DGF	946 298 €	980 911 €	985 499 €	996 856 €	1 017 080 €	1 039 604 €	1 061 072 €	1,44%
Autres dotations, subv. et participations	7 788 243 €	7 450 326 €	7 347 198 €	2 139 106 €	2 135 586 €	2 204 667 €	2 167 038 €	-14,78%
Produits des services et du domaine	1 234 444 €	1 102 509 €	1 052 170 €	1 086 408 €	1 177 840 €	1 142 196 €	1 124 152 €	-1,16%
Autres recettes	219 640 €	236 768 €	267 860 €	287 050 €	348 390 €	322 581 €	283 890 €	3,26%
Produits de gestion	13 666 182 €	13 000 780 €	13 231 960 €	14 643 879 €	16 188 043 €	14 682 400 €	15 097 319 €	1,25%
Charges de personnel	5 608 138 €	5 785 084 €	5 857 687 €	6 125 320 €	6 458 500 €	6 749 649 €	7 212 278 €	3,19%
Charges à caractère général	3 430 796 €	3 545 157 €	3 504 944 €	3 517 772 €	3 923 367 €	4 052 785 €	4 057 891 €	2,12%
Subventions	1 839 837 €	1 724 730 €	1 666 659 €	1 801 768 €	1 964 028 €	1 552 649 €	1 682 610 €	-1,11%
Autres charges	174 994 €	179 260 €	203 003 €	206 301 €	218 084 €	660 252 €	617 230 €	17,07%
Charges de gestion	11 053 765 €	11 234 231 €	11 232 293 €	11 651 161 €	12 563 979 €	13 015 335 €	13 570 009 €	2,60%
Excédent brut de fonctionnement	2 612 417 €	1 766 548 €	1 999 667 €	2 992 718 €	3 624 065 €	1 667 065 €	1 527 310 €	-6,49%
Transferts de charges								
Produits financiers	263 €	1 050 €	350 €	350 €	350 €	350 €	350 €	3,66%
Charges financières	8 €	28 681 €	51 572 €	27 859 €	13 328 €	5 865 €	6 298 €	129,86%
Intérêts des emprunts	563 883 €	503 643 €	451 995 €	387 411 €	313 533 €	295 150 €	350 678 €	-5,76%
Produits exceptionnels	828 689 €	666 690 €	85 015 €	460 833 €	767 443 €	162 450 €	104 403 €	-22,81%
Charges exceptionnelles	842 955 €	709 586 €	98 768 €	446 174 €	866 735 €	106 639 €	115 828 €	-21,97%
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	310 559 €	349 324 €	306 858 €	320 990 €	372 990 €	305 563 €	256 669 €	-2,35%
Reprises sur Amortissements et Provisions		49 414 €	23 583 €	29 792 €	24 827 €	26 199 €	22 139 €	
Résultat de fonctionnement	1 723 964 €	892 467 €	1 199 421 €	2 301 260 €	2 850 099 €	1 142 846 €	924 729 €	-7,49%
Capacité d'autofinancement brute	2 034 523 €	1 192 378 €	1 482 696 €	2 592 458 €	3 198 262 €	1 422 210 €	1 159 260 €	-6,79%
Amort. du capital de la dette	1 036 976 €	967 164 €	1 144 647 €	1 065 509 €	1 150 253 €	1 098 766 €	1 102 037 €	0,76%
Capacité d'autofinancement disponible	997 547 €	225 214 €	338 049 €	1 526 949 €	2 048 009 €	323 444 €	57 223 €	-30,04%

Annexe n° 2 - L'évolution des produits fiscaux de 2001 à 2007

Comparatif sur les Taux							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation							
taux commune	11,54 %	10,80 %	10,88 %	11,00 %	11,00 %	11,00 %	11,00 %
taux groupement							
moy. nationale de la strate (com. et gpt)	13,59 %	13,58 %	13,59 %	13,63 %	13,83 %	14,00 %	14,16 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	13,76 %	13,56 %	13,10 %	12,94 %	12,86 %	12,98 %	13,11 %
taux plafond départemental	37,53 %	36,93 %	37,13 %	38,10 %	38,33 %		
Taxe foncier bâti							
taux commune	23,55 %	23,55 %	23,82 %	23,98 %	23,98 %	23,98 %	23,98 %
taux groupement							
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	19,58 %	19,55 %	19,43 %	19,59 %	19,99 %	20,22 %	20,29 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	24,65 %	24,50 %	24,14 %	24,21 %	24,42 %	24,64 %	24,71 %
taux plafond départemental	59,95 %	59,30 %	59,58 %	60,08 %	60,20 %		
Taxe foncier non bâti							
taux commune	83,47 %	77,76 %	78,33 %	79,19 %	79,19 %	79,19 %	79,19 %
taux groupement							
moy. nat. de la strate (com. et gpt)	53,32 %	53,28 %	53,07 %	54,37 %	55,63 %	56,02 %	56,84 %
moy. régionale de la strate (com. et gpt)	60,51 %	54,41 %	53,88 %	53,35 %	54,65 %	55,08 %	55,24 %
taux plafond départemental	102,20 %	90,05 %	92,48 %	94,00 %	94,75 %		

Décomposition des bases fiscales							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation							
Bases imposables	5 582 397 €	5 766 874 €	5 960 432 €	6 212 457 €	6 473 178 €	6 212 457 €	6 664 000 €
Foncier bâti							
Bases imposables	8 386 610 €	8 633 475 €	8 959 606 €	9 360 893 €	9 590 969 €	9 360 893 €	9 895 000 €

	Evolution du potentiel fiscal par habitant						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Petit Couronne	1106	1152	1193	1218	1244	1272	1307
moyenne des communes (appartenant à la même strate)	559	578	625	650	669	693	711
écart relatif	1,98	1,99	1,91	1,87	1,86	1,84	1,84

Annexe n° 3 - Flux financiers avec l'intercommunalité de 2001 à 2007

Flux fin. avec l'intercommunalité							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT							
Subventions et fonds de concours versés	686 560 €	396 820 €	420 942 €	438 561 €	466 627 €		
Autres charges de gestion							
RECETTES DE FONCTIONNEMENT							
Attribution de compensation	5 501 835 €	5 224 565 €	5 165 493 €	5 729 728 €	7 732 386 €	5 907 453 €	5 909 486 €
Dotation solidarité communautaire	211 550 €	321 571 €	433 752 €	547 818 €	543 893 €	653 265 €	971 768 €
Autres reversements reçus							
Subventions et fonds de concours reçus							
DEPENSES D'INVESTISSEMENT							
Immobilisations mises à disposition ou affectées		349 061 €					
RECETTES D'INVESTISSEMENT							
Subventions et fonds de concours reçus	31 696 €		12 240 €	2 312 €	6 407 €	232 986 €	5 490 €