



Lyon, le 30 octobre 2017

La présidente

N° D173653

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D173237 du 25 septembre 2017

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Chambéry au cours des exercices 2009 à 2015. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

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

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

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

Monsieur Michel DANTIN
Maire de la commune de Chambéry
Hôtel de ville
BP 11105
73011 CHAMBERY cedex

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Savoie.

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

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

Marie-Christine Dokhélar



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET
SA REPONSE**

**COMMUNE DE CHAMBERY
(Savoie)**

Exercices 2009 à 2015

Observations définitives
délibérées le 1^{er} septembre 2017

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	6
2-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE</u>	7
	2.1- La fiabilité des comptes	7
	2.1.1- Les opérations courantes de gestion.....	8
	2.1.2- Les opérations relatives aux immobilisations.....	9
	2.1.3- Les opérations de fin d'exercice.....	13
	2.1.4- Les opérations particulières.....	16
	2.1.5- Les budgets annexes.....	19
	2.2- La préparation budgétaire	19
	2.2.1- La participation des services et des élus.....	19
	2.2.2- Le débat d'orientation budgétaire.....	20
	2.3- L'exécution budgétaire	20
3-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	21
	3.1- La formation de l'autofinancement	21
	3.1.1- Les recettes de la section de fonctionnement.....	21
	3.1.2- Les dépenses de la section de fonctionnement.....	29
	3.1.3- De l'excédent brut à la capacité d'autofinancement.....	36
	3.2- La politique d'investissement	37
	3.2.1- Le financement propre disponible.....	37
	3.2.2- Les dépenses de la section d'investissement.....	38
	3.2.3- Le besoin de financement.....	41
	3.3- La prospective financière	42
	3.4- La situation bilancielle	44
	3.4.1- La dette.....	44
	3.5- Le fonds de roulement et la trésorerie	51
	3.5.1- Le fonds de roulement net global (FRNG).....	51
	3.5.2- Le besoin en fonds de roulement (BFR).....	52
	3.5.3- La trésorerie.....	52
4-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	54
	4.1- Les effectifs	54
	4.1.1- La répartition et ses évolutions.....	54
	4.1.2- Les flux annuels d'entrée et de sortie.....	57
	4.1.3- L'impact de la réforme des rythmes scolaires.....	58
	4.1.4- Les recrutements.....	59
	4.2- Les externalisations et mutualisations	61
	4.2.1- Les externalisations.....	61
	4.2.2- Les services communs.....	61
	4.2.3- Le projet de nouveaux services communs.....	62
	4.3- Le temps de travail	63
	4.3.1- La durée hebdomadaire.....	63
	4.3.2- Les heures supplémentaires.....	65
	4.3.3- Le compte épargne temps.....	66
	4.3.4- L'absentéisme.....	66
	4.4- Les règles de promotion et d'avancement	68
	4.4.1- La promotion interne.....	68
	4.4.2- L'avancement de grade.....	68
	4.4.3- L'avancement d'échelon.....	69
	4.5- Les éléments de rémunération	69
	4.5.1- Le régime indemnitaire.....	69
	4.5.2- Les astreintes.....	71
	4.5.3- La bonification indiciaire.....	72
	4.5.4- Les avantages en nature.....	72

4.6-	L'action sociale	72
4.7-	La gestion prévisionnelle.....	73
4.7.1-	Les documents prospectifs	73
4.7.2-	Les outils de pilotage	74
4.7.3-	L'évaluation et la formation.....	74

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Chambéry (73) pour les exercices 2009 à 2015. La commune a également été examinée dans le cadre d'une enquête nationale sur le stationnement qui a donné lieu à la publication d'un rapport distinct.

L'information budgétaire et comptable fournie par la commune est globalement satisfaisante et les comptes sont fiables. Il reste quelques améliorations à apporter sur ses états patrimoniaux, l'établissement des restes à réaliser et la gestion des autorisations de programme en particulier au regard du recours large aux reports de crédits.

Grâce à des ressources dynamisées, tant pour ce qui relève des bases que des taux, et à des dépenses contenues, la commune est parvenue à dégager un excédent de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute satisfaisants. Ces capacités sont cependant intégralement absorbées par une dette élevée correspondant à un niveau d'investissement fort et maintenu en début de période.

Afin de desserrer la contrainte de cet endettement, la commune a souscrit avant le début de la période, des emprunts bonifiés mais impliquant un montage risqué succédant à de précédents emprunts eux-mêmes risqués, et en prenant finalement des engagements encore plus élevés. Sur la période, certains ont connu une évolution défavorable et malgré les dispositions prises pour en juguler l'évolution, la modification de la parité euro/franc suisse a accentué cette dégradation par un alourdissement de la charge financière. Avec l'aide du fonds de soutien mis en place par l'Etat, la commune est cependant parvenue à sortir des produits les plus exposés, mais à un coût élevé qui a été assumé par le contribuable national et le budget communal.

Si les risques liés à la dette structurée sont en voie d'être maîtrisés, l'endettement reste élevé, ce qui rend incontournable l'accroissement de la capacité d'autofinancement brute afin de permettre son remboursement et maintenir un niveau d'investissement préservant la qualité du patrimoine communal. Il est donc nécessaire, alors que le levier fiscal a déjà été utilisé, de maîtriser les dépenses de personnel et de subventions. La commune assurant pour une part prépondérante la gestion de grands équipements culturels de centralité qu'elle a créé, la question de leur transfert, esquissé dans le schéma de mutualisation avec la communauté d'agglomération, devrait être étudiée pour déboucher sur un calendrier de mise en œuvre.

Certains leviers en matière de dépenses de personnel ont été mobilisés et notamment le non remplacement systématique des départs en retraite. La commune favorise aussi la mobilité interne. L'augmentation du temps de travail, inférieur à la durée légale, pourrait être un moyen complémentaire du rééquilibrage des charges de fonctionnement.

Il reste que ces différents dispositifs conduisent à repenser l'organisation des services, prévoir les restructurations nécessaires, envisager l'évolution des compétences et mettre en place des formations. A ce titre les outils prospectifs de la commune ont surtout concerné l'évolution des métiers de la collectivité au regard de l'évolution du service public. Il conviendrait qu'une gestion prévisionnelle des effectifs se mette en place avec un plan d'action sur ses incidences. Cette démarche pourrait être conduite en lien avec la communauté d'agglomération autour d'une gestion prévisionnelle commune dans le cadre du schéma de mutualisation. Plus globalement, une démarche de pilotage de la dépense est nécessaire. A ce titre, les initiatives déjà prises sont à encourager, en particulier avec la création d'une mission « d'audit, contrôle de gestion et évaluation interne ». Ces initiatives diversifiées auraient sans doute vocation à être fédérées et animées au sein d'un groupe projet.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : procéder systématiquement à l'engagement préalable des dépenses sans attendre la réception des factures.

Recommandation n° 2 : mettre en adéquation l'inventaire comptable de la commune avec l'état de l'actif du comptable.

Recommandation n° 3 : améliorer la pratique des restes à réaliser en fiabilisant les pièces justificatives et en supprimant les restes sur autorisations de programme.

Recommandation n° 4 : établir en lien avec la communauté d'agglomération un échéancier et une méthode afin de poursuivre la mutualisation des services et des grands équipements.

Recommandation n° 5 : piloter la programmation pluriannuelle des investissements en fonction des capacités de la commune et de la nécessité de préserver son patrimoine.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de Chambéry pour les exercices 2009 à 2015 en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 mars 2015, adressée à M. Michel DANTIN, maire de la commune depuis mars 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, Mme Bernadette LACLAIS, a également été informé le même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ◆ la qualité de l'information budgétaire et comptable ;
- ◆ la situation financière ;
- ◆ la gestion des ressources humaines.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 décembre 2016 avec M. Michel DANTIN. Il a également eu lieu avec Mme Bernadette LACLAIS le 12 décembre 2016.

Lors de sa séance du 10 février 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 4 avril 2017 à M. Michel DANTIN ainsi qu'à Mme Bernadette LACLAIS.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 1^{er} septembre 2017 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Chambéry est située dans le département de la Savoie (73) dont elle est la préfecture. Son positionnement géographique est stratégique au carrefour de voies de communication à destination de différentes vallées alpines marquées par les activités industrielles mais aussi touristiques en particulier hivernales.

C'est une ville de 58 653 habitants (données 2013). Sa population s'accroît peu, elle était de 54 120 habitants en 1990 et a donc gagné 4 533 habitants supplémentaires en 23 ans (8,4 %).

Le maire est Michel DANTIN, député européen, qui a succédé à Bernadette LACLAIS, députée, aux élections municipales de mars 2014. C'est donc essentiellement la gestion de cette dernière qui est examinée dans un contexte d'alternance engageant notamment l'ancienne municipalité quant à la situation financière de la commune.

Le budget était de 132 M€ en 2015 dont 103 M€ au titre de la section de fonctionnement. Au budget principal s'ajoutent 3 budgets annexes pour le service des pompes funèbres (3,3 M€), le crématorium (1,6 M€) et la régie municipale chambérienne de stationnement (1,5 M€). Ces budgets annexes correspondent à des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et sont gérés suivant la nomenclature M4.

Tableau 1

Budget de Chambéry	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2015	
		En M€	En %
Budget principal	M14	102,76	95,45
Budget annexe des pompes funèbres	M4	2,56	2,38
Budget annexe du crématorium	M4	1,04	0,96
Budget annexe de la régie de stationnement	M4	1,30	1,21
Total		107,66	100

Source : comptes de gestion

La commune fait partie de la communauté d'agglomération de Chambéry métropole, groupement à fiscalité propre, qui regroupe 24 communes membres et 130 121 habitants. Les transferts de compétences ont été réalisés avant la période sous revue.

L'activité économique est essentiellement marquée par les services et l'activité commerciale comme l'indique la répartition de la population active dans le tableau ci-dessous. Elle héberge en particulier le centre régional de maintenance de la SNCF. Son statut de ville administrative, tertiaire mais aussi de ville « centre » est ainsi confirmé. Les industries agricoles et alimentaires y ont aussi une place importante.

Tableau 2

En nombre de salariés		
Services	26 079	61 %
Commerce	7 886	18 %
Industrie	5 066	12 %
BTP	3 706	9 %
Total	42 737	100 %

Source : CCI de la Savoie

Le précédent examen de gestion a porté sur les exercices 2004 à 2008 et a donné lieu à un rapport d'observations définitives notifié le 30 septembre 2010. Ce rapport avait souligné :

- une économie des délégations de service public relatives à la gestion des parcs de stationnement très déséquilibrée qui devait conduire la commune à revoir le mode de gestion global des parcs dans le cadre d'une mise en concurrence commune si elle ne prenait pas l'option d'une gestion en régie ;
- un ratio de frais de personnel élevé sur la période par rapport aux dépenses de fonctionnement (56 % en 2008) alors que de nombreux départs à la retraite s'annonçaient. La chambre recommandait à la collectivité de saisir cette opportunité pour réduire ses charges de personnel ;
- une situation financière tendue où les objectifs de maintien des effectifs communaux et des taux de la fiscalité avaient primé sur la maîtrise de l'endettement et le dégagement d'un autofinancement.

2- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Les trois budgets annexes ne représentant en 2015 que 4,55 % des recettes de fonctionnement, l'analyse qui suit ne prend en compte que le budget principal. Le budget annexe de la régie municipale chambérienne de stationnement a fait quant à lui l'objet d'un rapport spécifique consacré à la gestion du stationnement urbain.

2.1- La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT), des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, sincérité et image fidèle. Ces principes sont repris dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014 par l'Etat, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

2.1.1- Les opérations courantes de gestion

2.1.1.1- *La comptabilité d'engagement*

La comptabilité d'engagement, parce qu'elle recense tous les engagements pris par la collectivité sans attendre leur paiement effectif, donne une image plus fidèle de ses comptes. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique de l'engagement comptable préalable ou concomitant.

Dans la commune, l'émission des bons de commande, comme beaucoup d'opérations comptables, est déconcentrée au sein des services auprès d'un réseau de 53 correspondants. Leur rôle a été formalisé en mai 2014.

Malgré cette déconcentration, les bons de commande restent validés suivant un circuit très centralisateur. En investissement, ceux-ci sont signés, quel que soit leur montant, par le maire après divers visas préalables¹. En fonctionnement, les bons de commande à partir de 1 500 € TTC sont également signés du maire avec les mêmes visas².

L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il avait revu, depuis l'engagement du contrôle de la chambre, son circuit de validation des bons de commande mais sans donner le détail de cette nouvelle organisation.

Fin 2013, la commune a procédé au changement de son système d'information financière avec l'acquisition du logiciel Astre. Ce changement de système a permis de dématérialiser partiellement et donc de fluidifier le circuit de validation des bons de commande et notamment le visa des services, celui des élus, non dématérialisé, intervenant ensuite.

Cette organisation reste toutefois lourde et peut expliquer le constat d'un volume significatif de bons de commande irrégulièrement signés après réception de la facture. En 2013, cela représentait 64 % des bons de commande en fonctionnement et 16 % en investissement³. La commune souligne qu'en 2014, ils représentaient 48 % en fonctionnement et 12 % en investissement et qu'en 2015, ils s'établissaient respectivement à 42 % et 9 %, soit une légère amélioration.

En outre, le logiciel Astre permet progressivement de mettre en place des bons de commande provisionnels avant même que les bons de commande signés reviennent dans les services, ce qui favorise une meilleure approche des engagements que prend la collectivité. La commune indique également que le logiciel disposera à terme d'une interface avec le logiciel ASTECH déployé dans les services techniques pour le suivi des achats de pièces et la réalisation de travaux. Cette interface devrait faciliter l'engagement préalable systématique. La commune a indiqué avoir réalisé des tests d'interface courant mars 2017 avec un objectif de déploiement sur l'année.

La commune a par ailleurs déclaré mettre progressivement en place des cellules de gestion financière dans les directions générales adjointes. La chambre invite donc la commune à poursuivre la sécurisation de son processus d'engagement de la dépense qui est apparu insatisfaisant et rappelle la nécessité d'une amélioration rapide sur ce plan.

¹ Visas du chef de service, de l'élu de secteur, du directeur général adjoint de secteur, de la direction des finances et de la direction générale adjointe aux ressources.

² Les bons de commande inférieurs à 200 € TTC ainsi que les commandes passées suite à procédure formalisée entre 200 et 1 500 € TTC nécessitent le seul visa du chef de service. Les commandes hors procédure formalisée entre 200 et 1 500 € TTC nécessitent outre le visa du chef de service, celui du directeur général adjoint de secteur et de la direction des finances.

³ Source : audit FCL.

2.1.1.2- Les comptes d'imputation provisoire

Ces comptes transitoires ou d'attente chez le comptable public doivent être régulièrement apurés par l'émission de mandats ou de titres de régularisation chez l'ordonnateur. Cela concerne notamment les dépenses réglées sans mandatement préalable (compte 472) et les recettes perçues avant émission de titres (compte 471). De leur traitement rapide dépend la fiabilité des comptes de la collectivité.

Ces comptes se sont présentés comme suit sur la période sous revue :

Tableau 3

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes à classer ou à régulariser (471)	1 741 645	2 554 027	684 138	654 388	1 193 932	684 338	633 143
Dépenses à classer ou à régulariser (472)	2 906	2 708	7 597	8 592	119 997	116 369	132 317

Source : comptes de gestion

Si le niveau des dépenses à classer ou régulariser est non significatif, celui des recettes l'est davantage surtout en début de période. La commune explique cette situation par des opérations pour compte de tiers pour lesquelles des recettes importantes de la région Rhône-Alpes ont été perçues en 2009 (1,5 M€ pour le lycée Monge) et 2010 (1,05 M€ pour le lycée Monge et 1,47 M€ pour le lycée Vaugelas). Considérant que ces recettes étaient déconnectées de l'avancement des travaux, la commune n'a pas procédé à l'émission des titres correspondants. Cette décision est irrégulière car il convient dès l'encaissement d'une recette d'apurer le compte d'attente.

Les comptes transitoires comprennent aussi les avances versées sur commande d'immobilisations incorporelles et corporelles (comptes 237 et 238). Ils enregistrent le paiement d'avances aux fournisseurs d'immobilisations qui doivent être soldées par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif de l'équipement lors de la réalisation de l'investissement. La permanence d'un solde débiteur sur ces comptes peut traduire des difficultés de réalisation de l'investissement voire son abandon.

Seul le compte 238 « avances sur immobilisations corporelles » a été utilisé sur la période sous revue. Il s'est présenté comme suit :

Tableau 4

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avances sur immobilisations corporelles (238)	9 714 489	9 834 396	3 592 659	3 532 922	467 294	463 825	1 463 825

Source : comptes de gestion

La nette diminution sur la période montre que ce compte transitoire est correctement géré.

2.1.2- Les opérations relatives aux immobilisations

2.1.2.1- Les comptes d'immobilisation

Les comptes d'immobilisations en cours (comptes 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle afin de ne pas retarder le démarrage de l'amortissement des biens concernés.

Ces différents comptes ont évolué comme suit sur la période sous revue :

Tableau 5

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde immobilisations corporelles en cours (23)	22,58	22,86	20,81	19,51	9,16	9,57	14,27
Solde immobilisations corporelles (21)	502,30	516,50	537,81	544,43	564,86	572,23	572,86
En années							
Solde des immobilisations en cours / dépenses d'équipement de l'année	0,94	1,29	1,49	1,43	0,68	0,97	1,58

Source : comptes de gestion

On constate que le compte 23 est orienté à la baisse et diminue ponctuellement de manière forte. En contrepartie, le compte 21 progresse régulièrement. En outre, le solde des immobilisations en cours représente approximativement une année de dépenses d'équipement, ce qui témoigne d'un apurement régulier de ce compte provisoire.

2.1.2.2- Le suivi du patrimoine

L'instruction M14 rend obligatoire la production d'annexes devant accompagner le budget primitif et le compte administratif, notamment sur la variation du patrimoine en entrées et sorties (A10.1 et A10.2) et sur les opérations liées aux cessions (A10.3).

L'annexe A10.2 n'a pas été produite en début de période sous revue alors même que la commune procédait à des cessions pour des volumes importants comme le montre le tableau suivant :

Tableau 6

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valeur comptable des immobilisations cédées avec plus ou moins-value.	10 554 415	2 630 415	1 367 268	5 799 087	1 685 213	3 391 235	2 162 642

Source : compte de gestion

Depuis 2014 toutefois, la chambre constate que cette annexe est correctement renseignée.

L'instruction M14 dispose également que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation. Ces documents peuvent diverger si l'échange d'information entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

Pour la commune, l'état de l'actif du comptable était en 2014 d'un montant brut de 632 223 731,68 € pour un montant inscrit à l'inventaire comptable de la collectivité de 454 383 677,20 €, soit une divergence significative de plus de 177 M€.

L'ordonnateur avance une explication technique à cette divergence en indiquant que son logiciel comptable, jusqu'en 2014, ne retraçait pas pour certains biens immeubles et la voirie, le transfert des immobilisations en cours (compte 23) en immobilisations définitives (compte 21). Il souligne toutefois avoir transmis tant en 2014 qu'en 2015 son inventaire comptable à la trésorerie municipale et que la mise à jour de l'actif se fait au fil de l'eau. Les deux parties doivent donc accélérer cet échange d'information pour aboutir rapidement à une situation patrimoniale claire et fiable. L'ordonnateur a informé la chambre que ce travail commun a été engagé avec l'objectif d'aboutir d'ici fin 2017.

Au titre des opérations de cession et suivant l'instruction M14, deux égalités comptables doivent être vérifiées :

- entre les recettes au compte 775 « produits de cession » auxquelles s'ajoutent les différences sur réalisation négatives (compte 776) qui sont reprises au compte de résultat et les dépenses au compte 675 « valeur nette comptable des immobilisations cédées » auxquelles s'ajoutent les différences sur réalisation positives (compte 676) qui sont transférées en section d'investissement ;
- entre les dépenses au compte 676 et les recettes au compte 192 (plus-value) ou, le cas échéant, entre les recettes au compte 776 et les dépenses au compte 192 (moins-value).

Comme le montre le tableau suivant, ces égalités ont été vérifiées pour la commune :

Tableau 7

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de cession (775) + différences négatives (776)	10 554 415	2 630 415	1 367 268	5 799 087	1 685 213	3 391 235	2 162 642
VNC des immobilisations cédées (675) + différences positives (676)	10 554 415	2 630 415	1 367 268	5 799 087	1 685 213	3 391 235	2 162 642
Différences positives (676)	1 532 958	327 379	274 999	496 553	72 044	1 894 954	353 779
Plus-values (192)	1 532 958	327 379	274 999	496 553	72 044	1 894 954	353 779
Différences négatives (776)	11 998	116 645	0	22 375	99 140	28 110	109 262
Moins-values (192)	11 998	116 645	0	22 375	99 140	28 110	109 262

Source : compte de gestion

2.1.2.3- Les participations et autres immobilisations financières

Constituent des participations, les droits détenus par une collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés matérialisés ou non par des titres. Les participations imputées au compte 26 « participations et créances » doivent figurer sur l'état annexe C2 du compte administratif.

L'état annexe C2 est bien renseigné par la commune mais il ne comporte aucun montant, les participations étant mentionnées sous forme d'un pourcentage de capital. Cela ne permet pas de mesurer la réalité des engagements financiers pris par la collectivité au sein des entreprises privées et d'évaluer ainsi les risques encourus. La commune est donc invitée à présenter le montant de ses engagements financiers par tiers, ce qu'elle indique avoir mis en place dès le compte administratif de 2016.

Le solde du compte 26 se présente comme suit pour la commune :

Tableau 8

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Compte 26	3 576 925	3 576 925	3 576 925	3 626 925	3 626 925	3 626 925	3 626 925

Source : comptes de gestion

Ce solde est resté relativement stable sur la période avec une légère augmentation en 2012 (50 000 €) avec l'entrée de la commune au capital de la société publique locale (SPL) Oser créée avec la région Rhône-Alpes autour de l'efficacité énergétique.

Les principales participations financières de la commune (supérieures à 0,1 M€) concernent deux sociétés anonymes d'économie mixte :

- la société anonyme immobilière d'économie mixte (SAIEM) de Chambéry (2,92 M€) ;
- la société française du tunnel routier du Fréjus (0,58 M€).

Aucun risque n'a été identifié auprès de ces opérateurs.

Les autres immobilisations financières (compte 27) comportent essentiellement des prêts et créances diverses comme suit :

Tableau 9

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prêts (compte 274)	2,24	2,24	1,68	1,44	1,21	0,95	0,71
Autres créances (compte 276)	3,14	2,64	0,83	0,83	3,54	3,40	3,29
Total	5,38	4,97	2,60	2,36	4,75	4,34	4,00

Source : comptes de gestion

On observe globalement une baisse de 56 % de ces prêts de 2009 à 2012 puis une reprise due aux autres créances.

Le principal concernait une avance remboursable sur 15 ans accordée à la société financière de parc automobile (SFPA) Vinci Park, délégataire de service public pour la construction et l'exploitation d'un parc de stationnement (Curial). Suivant les dispositions du contrat conditionnant le remboursement de l'avance à un niveau de recettes, cette avance a été transformée en subvention et n'est donc plus comptabilisée.

Les autres créances concernent les annuités restant à courir du produit de cession d'un immeuble (pour un solde en 2014 de 1,87 M€) et une autre avance remboursable sur 15 ans accordée à la SFPA Vinci Park pour la construction et l'exploitation d'un second parc de stationnement (Justice) à hauteur de 1,41 M€. Les remboursements n'ont pas encore démarré et sont conditionnés comme pour le précédent parc à l'atteinte d'un niveau de recette. Ce prêt n'a pas été correctement imputé et devrait figurer au compte 274.

2.1.2.4- Les amortissements

L'instruction M14 prévoit des durées obligatoires d'amortissement et des durées indicatives. Dans ce dernier cas, c'est à l'assemblée délibérante de préciser les durées d'amortissement. Elle peut également fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent en un an.

La commune a convenu d'une procédure d'amortissement suite à une délibération en date du 24 mars 1997 pour le budget principal et les budgets annexes des pompes funèbres et du crématorium puis à une autre délibération du 16 décembre 2013 pour le budget annexe de la régie municipale chambérienne de stationnement.

Les dotations aux amortissements (3,20 M€ en 2015) restent stables sur la période, avec des durées conformes aux préconisations de l'instruction M14.

Aucun seuil n'a toutefois été défini pour les immobilisations de peu de valeur, ce qui permettrait de fluidifier la gestion des dotations aux amortissements.

2.1.3- Les opérations de fin d'exercice

2.1.3.1- Les provisions

L'état annexe A4 sur les provisions est présent aux comptes administratifs et conforme à l'instruction M14.

Le compte 49 « provisions pour dépréciation des comptes de tiers » permet d'enregistrer la dépréciation des comptes de redevables ou de débiteurs divers. Il est crédité en fin d'exercice par le débit du compte 6817 « dotations aux provisions pour dépréciation d'actifs circulants ». Lorsqu'une créance s'avère irrécouvrable, la provision constituée est reprise parallèlement à la constatation de la charge qui en résulte. Le compte 49 est alors débité par le crédit du compte 7817 « reprises sur provisions pour dépréciation d'actifs circulant ».

Pour la commune, ces provisionnements se présentent comme suit sur la période sous revue :

Tableau 10

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotations aux provisions (6817)	0	50 000	50 000	50 000	50 000	50 482	49 555
Solde du compte 49	76 336	126 336	176 336	176 336	226 336	276 818	326 373

Source : compte de gestion

Le compte 49 a presque quadruplé sur la période sous revue avec une dotation annuelle de 50 000 €. La commune a sur ce plan mis en œuvre les préconisations qui lui ont été faites par la direction départementale des finances publiques (DDFIP) l'invitant à provisionner 100 % des créances antérieures à 2010 (a priori les plus difficiles à recouvrer) et ses autres créances à hauteur d'un tiers. La commune dispose donc d'un bon niveau de protection.

Le compte 15 « provisions pour risques et charges » permet d'enregistrer, dès qu'un risque est identifié ou qu'une charge est escomptée, une provision adéquate. Selon l'instruction M14, ces provisions sont « évaluées en fin d'exercice et destinées à couvrir des risques et charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des évènements survenus ou en cours rendent probables ».

La commune n'a pas mis en place ce type de provision considérant qu'elle n'avait pas de risques ou charges avérées.

Les emprunts structurés souscrits par la commune et qui se sont révélés toxiques (12 % de l'encours classé F6 en 2015) auraient pu conduire à la constitution de provisions même si, compte tenu de leur ancienneté, ce type de provisionnement n'était pas obligatoire⁴.

2.1.3.2- Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges permet notamment de relier certaines dépenses de la section de fonctionnement à l'exercice durant lequel le bien ou le service correspondants ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits.

⁴ L'article 94 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a rendu obligatoire un tel provisionnement uniquement pour les emprunts souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014. La catégorie F6 correspond aux produits structurés potentiellement les plus toxiques.

D'un montant de 5,03 M€ en charges et de 0,43 M€ en produits en 2015, ces rattachements sont régulièrement pratiqués par la commune. Le niveau global des charges rattachées par rapport aux dépenses de l'exercice a fluctué sur la période tout en restant de l'ordre de 5 %. Le niveau global des produits rattachés par rapport aux recettes de l'exercice est resté faible sur la période, de l'ordre de 1 %.

2.1.3.3- Les subventions transférables

Lorsqu'une subvention vient financer un bien amortissable, elle doit elle-même être amortie. Elle ne peut donc subsister durablement au bilan de la collectivité et doit être reprise (transférée) par étape à son résultat afin de disparaître.

Pour la commune, le compte 131 « subventions d'équipement transférables » passe ainsi de 634 088 € en 2009 à 26 939 € en 2015, ce qui témoigne d'un apurement régulier. Conjointement, le compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat » diminue aussi régulièrement. La commune applique donc correctement cette procédure.

2.1.3.4- Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser en investissement tant en dépense qu'en recette permet d'avoir un résultat global sincère qui donne une image fidèle de l'année comptable écoulée.

En dépenses, les restes à réaliser correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et justifiées par des contrats, conventions, marchés et/ou bons de commandes signés.

Le tableau suivant présente le volume des restes à réaliser en dépense par exercice :

Tableau 11

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Opérations d'équipement (c/20-21-23)	8,27	3,83	4,48	4,99	5,63	4,43	4,63
Opérations pour compte de tiers (c/45)	20,21	8,81	4,31	3,32	3,40	1,76	0,99
Total	28,48	12,64	8,79	8,31	9,03	6,19	5,63
RAR / dépenses d'investissement de l'exercice	36,9 %	23,0 %	21,3 %	21,8 %	21,2 %	19,9 %	21,3 %

Source : comptes administratifs

Le niveau des restes à réaliser a fortement baissé en volume en passant de 28,48 M€ à 5,63 M€, la commune ayant réduit ses interventions au titre des opérations pour compte de tiers. Ils restent toutefois à une moyenne de 21,4 % des dépenses totales d'investissement depuis 2010.

L'existence de restes à réaliser apparaît critiquable dans la mesure où la commune gère la quasi-totalité de ses dépenses d'investissement suivant la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Puisque les engagements de dépenses sont passés sur les AP, les restes à réaliser n'ont plus d'utilité pour reconduire ces engagements sur l'exercice suivant. Dès lors, les CP non utilisés en fin d'exercice devraient être annulés et réinscrits sur le ou les exercices suivants en fonction des besoins.

De plus, dans une procédure AP/CP respectée, l'annulation et la réinscription des CP permettent de s'interroger périodiquement sur leur opportunité et le montant à réinscrire.

La commune a indiqué à la chambre qu'elle ne procédera plus à des reports sur les AP à partir de l'exercice 2017 et qu'un règlement d'utilisation des AP sera rédigé, notamment après avoir échangé avec les services de la communauté d'agglomération. La chambre en prend acte.

En recettes, les restes à réaliser correspondent à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre sur l'exercice et justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunt ou de réservation de crédit.

Le tableau suivant présente le volume des restes à réaliser en recette par exercice :

Tableau 12

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions d'investissement (c/13)	2,63	1,43	1,65	1,28	1,56	1,69	0,57
Emprunts et dettes assimilées (c/16)	16,61	12,07	5,53	3,47	6,51	2,50	4,20
Opérations pour compte de tiers (c/45)	17,61	7,22	3,61	3,17	3,54	2,05	0,86
Total	36,85	20,72	10,79	7,92	11,61	6,24	5,63
RAR / recettes d'investissement de l'exercice	47,6 %	39,9 %	24,8 %	22,8 %	31,6 %	23,1 %	24,9 %

Source : comptes administratifs

Le niveau des restes à réaliser est également en baisse importante sur la période puisqu'il ne représente plus que 24,9 % des dépenses d'investissement en 2015. Celle-ci s'explique comme pour les dépenses par la réduction des restes relatifs aux opérations pour compte de tiers.

Les restes sont aussi importants en matière d'emprunts surtout en début de période. Ils viennent pour partie financer des dépenses reportées mais excèdent aussi ce besoin. La commune réalise ainsi, surtout sur les premiers exercices, plus d'emprunts que nécessaire comme le montre le tableau ci-dessous. La commune l'explique par la volonté de bénéficier à l'époque de bonnes conditions d'emprunt. Cette pratique disparaît en fin de période.

Tableau 13

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RAR recettes	36,85	20,72	10,79	7,92	11,61	6,24	5,63
RAR dépenses	28,48	12,64	8,79	8,31	9,03	6,19	5,63
Solde	8,37	8,08	2,00	- 0,39	2,58	0,05	0,00

Source : comptes administratifs

En outre, il a été procédé à un examen de fiabilité des restes à réaliser sur 2015 en rapprochant l'état des restes signé de l'ordonnateur des pièces justificatives apportées. Aucune procédure de clôture budgétaire n'a été présentée par la commune, ce qui témoigne d'un travail d'établissement des restes assez sommaire. En outre, si les justificatifs en dépenses et en recettes ont été globalement apportés, certaines pièces indispensables tels des bons de commande étaient parfois absents des états de restes.

Les justificatifs fournis correspondent souvent aux montants initiaux des engagements passés. Or des paiements partiels ont pu intervenir sur l'exercice et ces derniers ne sont pas annotés sur ces justificatifs. Ainsi il n'est pas possible de rapprocher les montants reportés au compte administratif des engagements restant réellement à mandater.

Il en ressort que les états de restes ne sont pas suffisamment fiables. La commune doit donc convenir d'une procédure qui puisse garantir la fiabilité nécessaire.

2.1.3.5- L'affectation du résultat

Le résultat de la section de fonctionnement est affecté en priorité au financement du solde de la section d'investissement en tenant compte des restes à réaliser. Cette première affectation se fait au compte 1068 « excédents de fonctionnement capitalisés ». Le surplus est affecté soit sur le même compte, suite à délibération, soit en report de la section de fonctionnement (R002), automatiquement et sans délibération. A celui-ci s'ajoute l'excédent de l'exercice en cours.

L'affectation du résultat par la commune ne pose pas de problème de régularité. Il convient toutefois de souligner que la commune a « piloté » son résultat de 2009 à 2011 afin de ne pas dégrader sa situation. On constate en effet alors que ce résultat n'est pas suffisant pour financer les soldes élevés de la section d'investissement, qu'il n'est pas utilisé en totalité à cette fin et vient alimenter des reports en fonctionnement. A ceux-ci s'ajoutent les excédents des différents exercices ce qui permet de maintenir le résultat à un niveau élevé.

Ce schéma est rendu possible par les soldes, déjà évoqués, des restes à réaliser et en particulier des emprunts souscrits au-delà du besoin de financement. Ce sont donc les restes à réaliser qui servent à financer les soldes de la section d'investissement avant même les excédents de fonctionnement qui en principe y sont destinés. La sincérité des résultats s'en trouve donc affectée sur ce début de période. Cette situation s'estompe par la suite.

Le tableau suivant résume cette situation :

Tableau 14

En €	2009	2010	2011
Résultat de la section de fonctionnement N-1	9 622 230	9 069 364	11 171 136
Première affectation :			
Excédent de fonctionnement capitalisé (c/1068)	3 183 661	180 995	6 175 411
Solde de la section d'investissement N-1 (D001)	- 12 711 680	- 8 557 418	- 14 259 816
Soldes des restes à réaliser N-1	9 528 019	8 376 424	8 084 405
Seconde affectation :			
Excédent de fonctionnement reporté (R002)	6 438 569	8 888 370	4 995 724
Excédent de fonctionnement de l'exercice N	2 630 795	2 282 766	5 425 960

Source : comptes administratifs

2.1.4- Les opérations particulières

2.1.4.1- Les opérations sous mandat

Ces opérations consistant à réaliser un investissement pour le compte d'un tiers sont prévues par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Elles doivent être en principe neutre budgétairement pour la collectivité mandataire.

L'instruction M14 dispose que le détail des chapitres pour compte de tiers doit figurer aux comptes administratifs. Or, il a été constaté que ce détail n'était pas précisé de 2009 à 2013. L'annexe est en revanche conforme depuis 2014.

Par ailleurs, les opérations sous mandat montrent jusqu'en 2013 une incohérence entre les soldes affichés aux comptes de gestion et ceux des comptes administratifs. Ce problème technique a été résolu avec le changement de logiciel en 2014.

Enfin, il a été constaté à la lecture des comptes administratifs que les recettes sont parfois très inférieures aux dépenses, ce qui révèle une déconnexion entre l'avancement des opérations et les versements effectués par les mandants. La majorité de ces opérations relève de conventions passées avec la communauté d'agglomération de Chambéry métropole en

particulier au titre de la couverture de la rivière La Leysse, la commune préférant attendre la notification des subventions demandées sur cette opération afin de ne pas avoir à annuler des titres erronés dans leurs montants.

Même si cette situation a été corrigée en 2015, il est rappelé à la commune que toute déconnection entre recettes et dépenses peut s'avérer préjudiciable au regard de sa situation financière. Elle devrait donc chercher à rapprocher davantage l'émission de titres du mandatement des dépenses, ce à quoi elle s'est engagée.

2.1.4.2- Les engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements susceptibles d'avoir dans l'avenir une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité. La commune est concernée au titre du crédit-bail, de garanties d'emprunt et des autorisations de programme.

Le crédit-bail, moyen de financement des immobilisations, donne à l'utilisateur du bien un droit de jouissance immédiat et la possibilité de l'acquérir moyennant une prime convenue à l'avance tenant compte pour partie au moins des redevances déjà versées. Leur montant est une information financière à porter au compte 8016 « redevances de crédit-bail restant à courir ».

En 2014, ces redevances s'élevaient globalement à un montant modeste (114 000 €). Le recours à ce moyen de financement est en baisse sur la période, le nombre de contrats passant de 14 en 2009 à 5 en 2014.

Il a été néanmoins constaté que les comptes administratifs et les comptes de gestion ne faisaient pas apparaître les loyers au titre du crédit-bail au compte 612 « redevances de crédit-bail ». La commune s'est engagée à se mettre en conformité sur ce point.

Les garanties d'emprunt accordées par la commune représentaient un stock de 80,50 M€ fin 2015. Elles sont à 93 % destinées à des organismes de logement social, en particulier l'office public de l'habitat Chambéry Alpes Habitat et la société anonyme immobilière d'économie mixte (SAIEM) de Chambéry. Le solde concerne notamment les garanties accordées à la société d'économie mixte ADOMA qui a succédé à la société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA). Ces structures ne présentent aucun risque pour la commune. Le tableau suivant détaille ces données pour la période sous revue :

Tableau 15

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Emprunts organismes de logement social	110,86	108,54	99,49	93,62	87,15	81,14	76,84	- 31 %
Emprunts autres	5,90	7,59	7,15	6,92	5,29	6,24	3,66	- 38 %
Total des emprunts garantis (capital restant dû)	116,75	116,14	106,64	100,54	92,44	87,37	80,50	- 31 %

Source : comptes administratifs

Les garanties autres que celles couvrant le logement social restent d'un montant modéré (3,66 M€) et le flux correspondant des annuités d'emprunts garantis reste à un niveau de ratio (15,30 % en 2015) très inférieur au seuil maximal fixé par l'article L. 2252-1 du CGCT⁵.

Les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles sont extrabudgétaires et demeurent valables jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation et peuvent être révisées.

⁵ Calcul du ratio : total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice 2015 / recettes réelles de fonctionnement.

Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées sur le budget pendant l'année pour la couverture des engagements contractés. Les AP supportent donc des engagements qui devront être honorés sur plusieurs exercices budgétaires.

Depuis 2005, la commune gère ses opérations de travaux pluriannuelles en utilisant cette procédure à l'exception des opérations pour compte de tiers.

A la lecture de l'annexe B2.1 consacrée aux AP/CP, il apparaît que la procédure est maîtrisée en volume avec un stock qui jusqu'en 2014 n'excède pas 60 M€. Le rythme d'apurement de ce stock est resté correct sur la période avec un ratio inférieur à 4 ans comme le montre le tableau ci-dessous. Il commence à se dégrader en 2015 avec la nette diminution des crédits de paiement mais il reste maîtrisable à condition que la commune soit attentive à son évolution.

Tableau 16

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stock d'AP votées au 31/12	52,88	57,51	56,62	57,06	59,23	55,95	61,13
CP mandatés sur exercices antérieurs dont dernier exercice	29,32	22,02	31,97	35,42	41,91	42,14	46,01
Solde d'AP à couvrir ⁶	23,56	35,49	24,65	21,64	17,32	13,81	15,12
CP du dernier exercice	-	11,44	10,00	8,40	6,94	5,28	3,86
Ratio (en années)	-	3,10	2,47	2,58	2,50	2,62	3,92

Source : CRC

Comme évoqué précédemment, la commune reporte des crédits de paiement d'un montant moyen de 2,30 M€ alors que la procédure des AP/CP rend inutile les restes à réaliser⁷. L'ordonnateur justifie cette pratique par la volonté de ne pas apporter de la confusion aux élus qui, voyant des crédits réinscrits, pourraient penser que le volume initial de l'AP n'est pas maîtrisé. Une telle pratique n'est pas optimale car elle ne permet pas de s'interroger en fin d'année sur le volume de CP dont la commune aura besoin l'année suivante, au risque de mobiliser inutilement des ressources.

Enfin, il a été constaté que la moitié des AP figurant au compte administratif 2014 étaient déjà présentes au compte administratif 2009 et, pour certaines, ouvertes depuis 2005. Ces dernières représentaient en 2015 un quart des crédits restant à inscrire (3,7 M€ sur un total de 15,12 M€). Cette situation trouve son explication dans les règles de gestion pluriannuelle adoptées.

Une première règle, mise en place en 2005, a consisté à ouvrir des AP génériques regroupant plusieurs opérations qui, lorsqu'elles sont terminées, sont substituées par des opérations nouvelles. Il s'agit ainsi d'AP à « entrées permanentes ». Une seconde règle consiste à ouvrir les AP relativement tôt afin d'apporter une information aux élus le plus en amont possible et de prendre en considération tous les coûts associés à un projet. Dès lors, ces AP peuvent avoir une durée assez longue voire excessive.

Sur ces questions la commune a donc à établir de nouvelles règles, en particulier de caducité, éventuellement consignées dans un règlement financier, qui serait un outil pédagogique utile pour les élus et les services. Elle pourrait en outre engager cette démarche avec la

⁶ Hors CP reportés (2 M€ en 2010, 2,62 M€ en 2011 et 2,25 M€ en 2012).

⁷ Dans la mesure où les engagements de dépenses se font sur l'AP et non sur les CP, leur report est inutile afin de maintenir les engagements passés. Les CP non mandatés sont ainsi supprimés et réinscrits sur les exercices suivants en fonction du rythme de réalisation de ces engagements.

communauté d'agglomération dans une perspective d'harmonisation des pratiques professionnelles.

Comme mentionné *supra*, la commune a annoncé l'établissement d'un règlement d'utilisation des AP. Elle prévoit également d'engager un travail de formalisation en matière de commande publique.

2.1.5- Les budgets annexes

Afin de disposer de comptes fiables, il convient que les charges et produits d'un service annexe s'imputent directement dans le budget annexe du service. Lorsque la collectivité effectue des prestations pour le compte du service, elle établit une facturation au plus tard en fin d'exercice. Cette facturation repose le coût de revient de la prestation ou sur une répartition forfaitaire.

Pour la commune, certaines charges de fonctionnement sont supportées par le budget principal et refacturées aux budgets annexes. Au sein du budget principal, ces remboursements sont retracés par le compte 708 « autres produits ». Ils progressent fortement en 2013 puis chutent en 2015 comme le montre le tableau suivant :

Tableau 17

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Compte 708	779 870	832 157	872 306	973 765	1 273 783	1 429 852	81 869

Source : comptes de gestion

La forte progression de ces refacturations s'explique par la création du budget annexe de la régie municipale chambérienne de stationnement en 2013. Puis la commune a simplifié les mouvements avec les budgets annexes en 2015 en imputant directement la mise à disposition de personnel sur les budgets annexes, ce qui explique l'importante baisse constatée.

2.2- La préparation budgétaire

2.2.1- La participation des services et des élus

La préparation budgétaire de la commune est assez élaborée avec un « dialogue de gestion » entre les services, la direction générale et les élus qui s'est mis en place dès le début de la période sous revue.

Sur une période allant de juillet à octobre, le maire transmet une lettre de cadrage à ses adjoints. Sa diffusion a été progressivement élargie aux conseillers délégués puis aux chefs de service. Elle fixe les normes d'évolution des recettes et des dépenses qui encadrent la préparation du budget. Ces normes s'appuient à la fois sur :

- les orientations inscrites en projet de loi de finances ;
- la prospective financière établie par la commune en 2011 ;
- les échanges intervenus avec ses différents financeurs et partenaires ;
- l'évolution souhaitée par la commune de certains chapitres budgétaires comme le chapitre 011 « charges à caractère général » et le chapitre 65 « autres charges de gestion courante » en particulier au titre des subventions.

Cette lettre de cadrage est complétée par une note de procédure rédigée par la direction des finances. Cette note invite notamment les services à prioriser les investissements suivant divers critères. Jusqu'en 2012, ces critères étaient, par ordre décroissant, la sécurité, les obligations réglementaires et normatives, la vétusté et les nouvelles acquisitions. Ces critères ne facilitant pas en définitive les arbitrages par l'exécutif, ils ont été modifiés comme suit :

- les missions et actions qui doivent être priorisées ;

- les missions et actions pouvant être ajustées à la baisse ;
- les propositions et axes permettant des économies de gestion.

En 2014, ce dispositif a été complété d'une « cartographie » demandée aux services afin qu'ils précisent les moyens humains et financiers associés à chaque activité, les publics visés par les politiques engagées et les actions pouvant être réduites, supprimées ou reconduites au regard d'une analyse réalisée en lien avec les élus de secteur.

A l'aide de ces éléments, des arbitrages impliquant les services, la direction générale, la direction des ressources humaines et la direction des finances sont organisés. Les modalités d'arbitrage avec les élus sont formalisées à compter de 2012 avec une première présentation agrégée des projets des services, des échanges puis des arbitrages en réunions de municipalité conduites par le maire.

Suite au changement d'équipe municipale en 2014, la procédure de préparation budgétaire a évolué avec la commande passée aux services d'élaborer trois scénarii de réduction des dépenses portant chacun sur les années 2015 (- 7 %), 2016 (- 12 %) et 2017 (- 19 %). Sur ces bases, la commune a construit une nouvelle trajectoire budgétaire pour les années 2015 et suivantes qui sert d'élément de référence.

On observe donc que la préparation budgétaire est très partagée et que de multiples outils ont été mis en place pour l'organiser et dégager d'éventuelles marges de manœuvre.

2.2.2- Le débat d'orientation budgétaire

En application de l'article L. 2312-1 du CGCT, un débat d'orientation budgétaire a lieu chaque année au conseil municipal. Un volet rétrospectif apparaît en 2011 (portant sur les exercices 2002 à 2010 et montrant un « effet ciseaux » entre dépenses et recettes) puis un volet prospectif en 2012 (jusqu'en 2014). Lors du débat 2015, une trajectoire budgétaire a été présentée à l'horizon 2020 soit la fin du mandat.

Les éléments permettant d'évaluer la situation financière de la commune de manière dynamique sont donc apportés lors de ce débat d'orientation. Cet effort s'est poursuivi à l'occasion de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) qui rend obligatoire la présentation d'un rapport d'observations budgétaires. Ces rapports ont été produits dès 2015 et figurent avec leurs annexes sur le site internet de la commune.

2.3- L'exécution budgétaire

Les outils de suivi de l'exécution budgétaire se sont étoffés sur la période sous revue. De 2009 à 2011, la direction des finances a ainsi produit un tableau de suivi du budget dit « *par grandes masses* », mis à jour mensuellement ainsi qu'un tableau détaillé de l'exécution des opérations d'investissement. Ces tableaux étaient transmis au maire ainsi qu'à l'équipe de direction. A partir de 2011, l'outil de suivi intègre davantage d'information en particulier sur l'encaissement des subventions d'investissement et l'évolution de la masse salariale.

A compter de 2013, des tableaux de bord financiers par service ont été mis en place et complétés par des rencontres régulières avec chaque direction générale pour présenter l'exécution de leur budget et partager les enjeux budgétaires de la commune.

Depuis la mise en place d'un nouveau système d'information financière début 2014, chaque service reçoit un état hebdomadaire de consommation de ses lignes budgétaires, ainsi que le détail des engagements non soldés.

Enfin, en juin 2015, la commune a mis en place des revues de gestion mensuelles pilotées par la direction des ressources au sein de chaque direction générale avec les chefs de services concernés.

Si de nombreux outils ont été mis en place, il n'existe pas toutefois d'outil global et partagé comme un tableau de bord mensuel doté d'indicateurs qui permettrait de mieux échanger au niveau de la collectivité sur les objectifs globaux et la manière dont ils sont réalisés.

En conclusion, l'information budgétaire et comptable apparaît satisfaisante avec toutefois quelques améliorations à apporter sur le suivi du patrimoine et notamment la convergence des différents états patrimoniaux, l'établissement des restes à réaliser pour lesquels la qualité des pièces justificatives est à renforcer et la gestion en AP/CP qui pourrait être rationalisée en particulier au titre de la pratique de reports de crédits. Sous ces réserves mineures, les comptes de la collectivité sont apparus fiables et permettent d'apprécier correctement sa situation financière.

3- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière qui suit porte exclusivement sur le budget principal. Des éclairages seront apportés, si nécessaire, concernant les budgets annexes en particulier en ce qui concerne l'évolution des principaux agrégats.

3.1- La formation de l'autofinancement

3.1.1- Les recettes de la section de fonctionnement

3.1.1.1- Les taux de réalisation

Les taux de réalisation des recettes de la section de fonctionnement sont restés relativement stables sur la période. Sur quelques années toutefois (2009 et 2012), ces taux ont été plus élevés du fait de prévisions insuffisamment actualisées, comme suit :

Tableau 18

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget primitif	91,54	93,06	96,13	95,46	96,99	97,44	98,84
Budget avec DM	91,88	93,58	95,83	95,98	97,86	98,23	99,12
Compte administratif*	103,09	95,71	96,86	101,72	98,90	101,31	102,33
Taux de réalisation	112,2 %	102,2 %	101,0 %	106,0 %	101,0 %	103,1 %	103,2 %

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

3.1.1.2- Des recettes réelles de fonctionnement aux produits de gestion

Les produits nets de gestion, qui ne tiennent pas compte des mouvements exceptionnels, financiers ou en atténuation, augmentent de 7,6 % sur la période sous revue et en moyenne annuelle de 1,2 %, soit une progression légèrement supérieure à l'inflation moyenne constatée sur la période (1 %)⁸, comme le montre le tableau qui suit :

⁸ Données INSEE.

Tableau 19

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes réelles de fonctionnement	103,09	95,71	96,86	101,72	98,90	101,31	102,33
Travaux en régie	0,37	0,19	0,22	0,06	0,48	0,37	0,32
Produits exceptionnels)	- 11,00	- 3,13	- 2,04	- 6,57	- 1,93	- 4,36	- 2,66
Produits financiers	- 0,04	- 0,01	- 0,20	- 0,07	- 0,05	- 0,03	0
Reprise sur provisions	0	0	0	- 0,05	0	0	0
Atténuations de charges	- 0,11	- 0,16	- 0,17	- 0,12	- 0,14	- 0,12	- 0,13
Atténuations de produits	0	0	0	- 0,09	- 0,20	- 0,38	- 0,54
Produits nets de gestion	92,30	92,60	94,85	94,94	97,11	96,81	99,32

Source : comptes administratifs

La structure de ces produits a évolué avec un renforcement de la part des produits flexibles qui passent de 48,7 % à 56,7 % des produits de gestion. Ceci s'explique par les hausses de fiscalité qui ont été réalisées en 2011 et 2015 alors que parallèlement les produits rigides diminuaient du fait de la baisse des dotations de l'Etat⁹.

Tableau 20

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Produits flexibles	44,77	45,40	48,49	49,32	51,16	51,44	56,16	3,8 %
Dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	35,73	36,83	39,42	41,00	42,55	42,98	49,06	5,4 %
Dont ressources d'exploitation	9,04	8,57	9,07	8,31	8,60	8,46	7,10	- 4,0 %
Produits rigides	47,16	47,01	46,14	45,56	45,47	45,00	42,84	- 1,6 %
Dont ressources institutionnelles (dotations et participations)	22,90	22,76	21,88	21,39	21,41	21,07	19,08	- 3,0 %
Dont fiscalité reversée (Etat et intercommunalité)	24,26	24,26	24,26	24,17	24,05	23,94	23,76	- 0,3 %

Source : comptes de gestion

3.1.1.3- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres, d'un montant de 49,06 M€ en 2015, représentent 49,4 % des produits de gestion (26 % pour la communauté d'agglomération). Elles constituent donc encore un levier pour ce type de collectivité. Ce montant a augmenté sur la période sous revue de 37,3 % et en moyenne annuelle de 5,4 %, ce qui est significatif. Le tableau suivant en détaille les composantes :

Tableau 21

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Fiscalité directe								
Taxes foncières et habitation ¹⁰	30,68	31,53	33,88	35,33	36,67	37,04	43,22	5,9 %
Fiscalité indirecte								
Taxes services et domaine	2,57	2,58	2,42	2,81	2,99	2,95	2,94	2,3 %
DMTO	1,52	1,72	2,11	1,74	1,96	1,78	1,87	3,5 %
TCFE	0,93	0,96	0,97	1,09	0,88	1,23	1,04	1,9 %
Autres	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	4,4 %
Ressources fiscales propres	35,73	36,82	39,42	41,01	51,16	42,98	49,06	5,4 %

Source : comptes de gestion

Au titre de la fiscalité directe, la commune dispose des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et de la taxe d'habitation.

⁹ Les produits dits flexibles correspondent aux recettes fiscales directes et indirectes ainsi qu'aux ressources d'exploitation à la différence des recettes dites rigides qui correspondent aux dotations et participations.

¹⁰ De 2009 à 2010, s'ajoute aux taxes foncières et d'habitation la taxe professionnelle avant sa suppression.

Ce produit qui représente la totalité de la fiscalité directe progresse fortement sur la période (40,9 % soit 12,54 M€ supplémentaires depuis 2009 et une hausse moyenne annuelle de 5,9 %) du fait d'une progression des bases et des taux.

Les bases ont ainsi progressé de 15,5 % sur la période (2,4 % en moyenne annuelle) pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 31,8 % (4,7 %) pour la taxe d'habitation. Elles sont restées étales pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le tableau suivant détaille ces évolutions :

Tableau 22

En €/habitant	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Foncier bâti	1 166	1 202	1 245	1 303	1 324	1 316	1 347	2,4 %
Foncier non bâti	2	3	2	2	2	2	2	0,0 %
Habitation	1 144	1 169	1 205	1 261	1 296	1 284	1 508	4,7 %

Source : données du site collectivités locales

Par rapport à la strate à laquelle appartient la commune¹¹, ces bases sont plutôt faibles. Pour le foncier bâti, elles se situent en-dessous (1 450 € par habitant en 2015). Pour la taxe d'habitation, si les bases de la commune se situent au-dessus de la moyenne en 2015 (1 404 € par habitant), elles étaient encore en-dessous en 2014 (1 338 € par habitant).

En revanche, les taux qui ont progressé en deux temps, en 2011 (+5%) et en 2015 (+ 8 %), ont été sur toute la période sous revue au-dessus de la moyenne de strate pour la taxe d'habitation. L'écart qui était faible en 2009 (0,21 %) s'est même accru en fin de période (2,74 %) comme suit :

Tableau 23

En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Foncier bâti	25,95	25,95	27,25	27,25	27,25	27,25	29,43
strate	23,63	23,88	22,11	22,30	22,44	22,18	22,34
Foncier non bâti	44,19	44,19	46,40	46,40	46,40	46,40	50,11
strate	47,54	49,01	49,73	49,99	49,82	48,52	50,01
Habitation	18,72	18,72	19,66	19,66	19,66	19,66	21,23
strate	18,36	18,51	17,91	18,00	18,07	18,43	18,49

Source : données du site collectivités locales

Avec des bases moyennes mais des taux plus élevés, le produit fiscal par habitant de la commune est donc supérieur. Il était ainsi de 719 € en 2015 contre 593 € pour la strate.

Il convient de souligner que la commune a engagé en 2012 un travail d'optimisation de ses bases fiscales en lien avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP). Plusieurs sujets ont été ainsi investigués :

- le reclassement de logements occupés classés dans des catégories 7 et 8 (médiocre et très médiocre) en catégorie 6 (ordinaire) ;
- le recensement des habitations équipées de piscines ;
- un travail spécifique sur les locaux vacants.

Le tableau précédent sur les bases montre l'impact fiscal des mesures prises avec une progression soutenue de 4,7 % en moyenne annuelle pour la taxe d'habitation.

¹¹ Strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (www.collectivites-locales.gouv.fr).

Il convient en outre de souligner que dès 2006, la commune a mis en place une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) au titre de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. La commune a donc délibéré en ce sens le 25 septembre 2006 pour les logements vacants depuis plus de 5 ans.

La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a abaissé cette durée à 2 ans mais la commune n'a pas pris de délibération en ce sens.

Plus tardivement, l'optimisation du produit fiscal est passée par une révision de la politique d'abattements. Suite à une délibération en date du 29 septembre 2014, la commune a donc supprimé l'abattement général à la base de 15 % qui était en vigueur depuis une précédente délibération du 9 février 1979. En revanche, l'abattement spécial à la base de 10 % pour les personnes handicapées mis en place en 2012 a été maintenu. La suppression de l'abattement et la hausse des taux de 8 % cumulée à la revalorisation forfaitaire des bases fiscales de 0,9 % ont fait fortement progresser la fiscalité directe de 16,7 % en 2015 (+ 6,18 M€).

Au titre de la fiscalité indirecte, la commune dispose d'un produit qui représentait 12 % des ressources fiscales propres (5,89 M€) en 2015, ce qui reste limité. Il est essentiellement constitué de taxes pour l'utilisation des services publics, du domaine et sur les activités de service, des droits de mutation immobilière à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE).

Ces produits ont progressé sur la période sous revue. Les taxes pour l'utilisation des services publics (2,3 % en moyenne annuelle) comprennent essentiellement les droits de stationnement en voirie (1,91 M€ en 2015).

Le dynamisme de ces taxes tient aussi à une action particulière conduite au titre de la taxe locale sur la publicité extérieure avec la réalisation d'un inventaire complet des supports taxables et la mise à disposition d'un agent à son recouvrement. Celle-ci est ainsi passée de 0,06 M€ en 2009 à 0,56 M€ en 2015.

Les DMTO ont connu la plus forte augmentation (3,5 % en moyenne annuelle), ce produit a cependant été affecté par le recul du marché immobilier en 2012 et peine à se rétablir. Enfin, la TCFE (1,9 % en moyenne annuelle) reste d'un niveau modeste autour de 1 M€.

En définitive, les ressources fiscales propres de la commune ont été surtout dynamisées par la hausse des taux de la fiscalité directe et la révision de son assiette. La commune dispose d'une marge de manœuvre assez réduite en matière de fiscalité avec un effort fiscal¹², qui permet de mesurer la pression exercée sur les contribuables de la commune, de 1,31 à Chambéry contre 1,16 pour les communes de même strate.

3.1.1.4- Les ressources d'exploitation

Comme l'indique le tableau suivant, les ressources d'exploitation d'un montant de 7,10 M€ en 2015, représentent 7,1 % des produits de gestion. Ce montant a diminué sur la période sous revue (4 % en moyenne annuelle).

¹² L'effort fiscal est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (potentiel fiscal « trois taxes »).

Tableau 24

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Travaux, études et prestations de service	2,12	1,87	2,33	2,12	1,90	1,90	2,17	0,4 %
Remboursements de frais	2,88	2,79	2,46	2,87	3,22	3,30	2,00	- 5,9 %
Revenus locatifs et redevances (hors DSP)	1,22	1,08	0,89	1,30	1,22	1,32	1,31	1,1 %
Excédents et redevances sur SPIC	1,57	1,58	1,88	0,78	0,98	0,82	1,01	- 7,0 %
Total	9,05	8,57	9,07	8,31	8,60	8,46	7,10	- 4,0 %

Source : comptes de gestion

Les remboursements de frais¹³ proviennent de la communauté d'agglomération au titre de diverses mises à disposition de locaux, matériels et personnels par la commune. En 2013, une convention avec l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) incluant personnel, matériel et locaux a été conclue. Elle prévoit notamment la mise à disposition « ascendante » d'agents dans le cadre de l'entretien des 160 km de voirie d'intérêt communautaire. Ceci concerne également, de manière accessoire, la mise à disposition d'agents pour l'entretien des pistes cyclables et des locaux qui hébergent les organisations syndicales de salariés. Elle prend en compte les coûts d'une année de référence (2011), ceux-ci étant révisables chaque année.

Les remboursements de frais concernent aussi subsidiairement le centre communal d'action sociale (CCAS) au titre de la gestion du personnel du centre et de la logistique, assurées par la commune dans le cadre d'une convention de 2004.

Ces remboursements concernent aussi jusqu'en 2014 la mise à disposition de personnel pour les budgets annexes. Ces remboursements se sont accrus à compter de 2013 avec le budget annexe du stationnement, certains parcs ayant été repris en régie par la commune au 1^{er} juillet 2011. Corrélativement, les redevances liées aux SPIC ont baissé. En 2015, la commune a mis fin à ces refacturations en imputant directement les charges de personnel sur les budgets annexes, ce qui explique la diminution de ce poste budgétaire.

3.1.1.5- Les dotations, participations et compensations

Les dotations, participations et compensations, d'un montant de 19,08 M€ en 2015, représentent 19,2 % des produits de gestion. Ce montant a diminué sur la période sous revue de 16,7 % et en moyenne annuelle de 3 %, sous l'effet de la diminution de sa principale composante comme suit :

Tableau 25

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
DGF	15,38	15,28	15,01	14,78	14,69	14,21	11,99	- 4,1 %
Dotation de décentralisation (DGD)	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	- 0,2 %
Participations	3,95	3,88	3,85	3,81	4,13	4,39	4,75	3,1 %
Compensation et péréquation	3,23	3,26	2,68	2,47	2,27	2,13	2,01	- 7,6 %
Total	22,90	22,75	21,88	21,39	21,41	21,07	19,08	- 3,0 %

Source : comptes de gestion

¹³ Il convient de souligner d'ores et déjà que la commune impute la totalité des remboursements de frais sur le compte 70876 au titre de l'EPCI et sur le compte 70872 au titre des budgets annexes alors que ceux-ci sont limités aux remboursements de frais hors personnel. Pour les mises à disposition de personnel facturées, les comptes 70846 et 70841 auraient dû être utilisés. Dès lors, la charge nette des dépenses de personnel dont il sera question ultérieurement et qui tient compte des remboursements de personnel est surévaluée.

De fait, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a fortement baissé sur la période en perdant 3,39 M€, soit une baisse de 22 % et de 4,1 % en moyenne annuelle, suite aux différentes mesures ayant affecté cette dotation. C'est la dotation forfaitaire, l'une des composantes de la DGF, qui a servi de variable d'ajustement puisqu'elle diminue de plus d'un quart (26,5 %).

Comme l'indique le tableau suivant, la DGF a connu une première baisse ponctuelle en 2011 et 2012 puis une seconde forte à compter de 2014 et 2015 :

Tableau 26

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation forfaitaire (dont complément de garantie)	13,45	13,33	13,03	12,76	12,64	11,94	9,88
Dotation de solidarité urbaine	1,93	1,95	1,98	2,02	2,05	2,28	2,11
DGF avant CRFP	15,38	15,28	15,01	14,78	14,69	14,93	13,77
CRFP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,72	- 1,78
DGF	15,38	15,28	15,01	14,78	14,69	14,21	11,99
Evolution	0,0 %	- 0,7 %	- 1,8 %	- 1,5 %	- 0,6 %	- 3,3 %	- 15,6 %

Source : fiches DGCL

La première évolution tient aux dispositions de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques 2011/2014 qui a gelé les concours financiers aux collectivités locales pour l'année 2011. Cette mesure a été reconduite en 2012 et 2013.

Conjointement, la réforme de la fiscalité locale en 2010 a modifié le potentiel financier de la commune qui est passé de 1 191,68 € par habitant en 2011 à 1 348,22 € en 2012, tenant compte ainsi du produit fiscal élevé de la commune par rapport aux autres communes de même strate. L'écart avec le potentiel financier de la strate, qui était de 63,78 € en 2011, s'est même accru pour s'établir à 106,27€ l'année suivante. La DGF étant pour partie répartie en tenant compte du potentiel financier, son produit a donc baissé pour la commune. Le tableau suivant montre cette évolution.

Tableau 27

En €/habitant	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chambéry	1 111,06	1 164,28	1 191,68	1 348,22	1 356,41	1 352,78	1 359,67
Strate	1 073,16	1 120,60	1 127,90	1 241,95	1 265,04	1 297,19	1 290,80

Source : fiches DGCL

La seconde évolution tient à la mise en œuvre de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 qui a modifié l'article L. 2334-7-3 du CGCT en instituant une contribution au redressement des finances publiques. Celle-ci s'est établie à 0,72 M€ en 2014 puis 1,78 M€ en 2015 et 1,81 M€ en 2016, poursuivant ainsi sa progression.

D'un montant de 260 €/habitant en 2009, la DGF est ainsi passée à 200 €/habitant en 2015 (contre 251 €/habitant pour sa strate d'appartenance).

Quant à l'autre composante de la DGF, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), celle-ci progresse de 9,3 % sur la période mais elle ne représente que 2,11 M€ en 2015 soit 17,6 % de la DGF. Même limitée, cette ressource place la commune dans le quart des communes les mieux dotées au titre de la DSU, ce qui témoigne de ses problématiques urbaines¹⁴.

¹⁴ La commune de Chambéry occupait le 666^{ème} rang par ordre croissant sur les 875 communes éligibles à la DSU en 2015 (www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr).

Les participations perçues sont en hausse sur la période (3,1 % en moyenne annuelle) du fait de la part prépondérante et dynamique des organismes privés. Il s'agit principalement de la caisse d'allocations familiales (CAF) au titre de la prestation de service unique (PSU) et du contrat enfance-jeunesse.

Enfin, les attributions de compensation, qui baissent fortement (7,6 % en moyenne annuelle) comprennent principalement les compensations versées par l'Etat du fait des diverses exonérations mises en place sur la fiscalité locale. Ces attributions jouent le rôle de variable d'ajustement des concours de l'Etat aux collectivités locales.

3.1.1.6- Les reversements de fiscalité

Les reversements de fiscalité, d'un montant de 23,76 M€ en 2015, représentent près du quart des produits de gestion (23,9 %). Comme le montre le tableau suivant, ce montant qui correspond aux deux reversements opérés par l'EPCI dont relève la commune, est amputé depuis 2012 par le prélèvement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dont la répartition entre l'EPCI et les communes membres suit le droit commun¹⁵, en fonction de leur contribution au potentiel fiscal agrégé. Ce prélèvement à hauteur de 0,50 M€ en 2015 a été presque multiplié par 6 depuis 2012.

Tableau 28

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attribution de compensation	20,09	20,09	20,09	20,09	20,09	20,09	20,09
Dotation de solidarité communautaire	4,16	4,16	4,16	4,16	4,16	4,16	4,16
Prélèvement FPIC	0	0	0	- 0,09	- 0,20	- 0,32	- 0,50
Total	24,26	24,26	24,26	24,17	24,06	23,94	23,76

Source : comptes de gestion

Le gel de la dotation de solidarité communautaire a été mis en place par délibération du 16 février 2006, confirmée par celle du 20 février 2007, en arguant de la nécessité de laisser des marges de manœuvre à la communauté d'agglomération afin de financer de grands projets. Le gel de la DSC peut paraître pénalisant mais il subsiste que la commune centre (46,6 % de la population) reçoit 71,6 % de la fiscalité reversée (24,26 M€), la seconde commune bénéficiaire étant La Motte-Servolex avec 11 726 habitants en 2014 (3,35 M€).

3.1.1.7- Les reversements des budgets annexes

La chambre a constaté que des excédents provenant des deux budgets annexes des pompes funèbres et du crématorium étaient reversés au budget principal comme suit :

Tableau 29

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crématorium	190 000	190 000	270 000	33 000	260 000	290 000	125 000
Pompes funèbres	190 000	340 000	770 000	350 000	310 000	160 000	375 000
Total	380 000	530 000	1 040 000	383 000	570 000	450 000	500 000

Source : comptes de gestion (c/672)

Le budget d'un service public industriel et commercial (SPIC) n'est pas censé alimenter le budget principal, le tarif payé par l'utilisateur devant être l'exacte contrepartie du service rendu¹⁶.

¹⁵ L'article L. 2336-3 du CGCT dispose que dans le cadre du droit commun, « le prélèvement (...) est réparti entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé, majorée ou minorée des attributions de compensation reçues ou versées par l'EPCI et ses communes membres ».

¹⁶ CE 30 septembre 1996 société stéphanoise des eaux ville de Saint-Etienne : « les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ».

Au cas d'espèce, ces excédents étant pérennes, on peut conclure à une réelle déconnection entre les tarifs pratiqués et le coût des prestations qui ne correspondent pas à la contrepartie d'un service rendu.

L'ordonnateur a expliqué que « ces reversements de l'excédent des budgets annexes funéraires visent à maintenir des tarifs stables et proches de ceux pratiqués par le secteur privé, afin de ne pas distordre la concurrence en matière de service funéraire sur le territoire chambérien ».

De prime abord, ce motif n'est pas acceptable car il conduit à aligner les tarifs des services funéraires à la hausse, au détriment des usagers.

Toutefois, au titre du budget annexe des pompes funèbres et sur la base d'une analyse des devis-types déposés par les opérateurs conformément à la législation et en raisonnant sur la base de coûts complets et comparables, il est apparu que les tarifs pratiqués par la commune, tant pour les inhumations que pour les crémations, n'étaient pas proches de ceux du secteur privé mais au contraire très inférieurs comme suit :

Tableau 30

Opérateurs funéraires	Inhumation	Crémation
Pompes funèbres générales	2 416 €	2 579 €
Pommat	2 221 €	2 395 €
Roceclerc	2 013 €	2 044 €
Pompes funèbres municipales	1 095 €	1 430 €
Sublimatorium Florian Leclerc	1 060 €	1 348 €

Source : commune

Il en résulte donc que les excédents constatés proviennent plutôt du positionnement tarifaire du service communal qui par ailleurs est historiquement implanté sur Chambéry et s'appuie sur une clientèle large et établie. Quoiqu'il en soit, la rentabilité économique de ce service est donc élevée et mériterait d'être reconsidérée au regard en particulier de la jurisprudence précitée.

Par ailleurs, au titre du budget annexe du crématorium, les tarifs pratiqués pour l'accès au service de crémation, ouvert à tout opérateur funéraire, sont en revanche proches de ceux des équipements géographiquement voisins hors du département de la Savoie (le crématorium chambérien étant le seul équipement de ce type dans le département) comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 31

Crématoriums	Tarifs 2016
Anncy (74)	728,00 €
Chambéry (73)	719,00 €
La Balme-de-Sillingy (73)	689,50 €

Source : commune (service de crémation avec cérémonie)

La rentabilité économique de ce service est donc également élevée et mériterait d'être reconsidérée.

Sur ce point, la commune souligne que, « en appliquant des tarifs mesurés, une collectivité est capable de fournir un service dont la qualité est largement reconnue ». Pour vertueuse qu'elle soit, cette situation ne peut toutefois conduire à ce que les usagers contribuent, au-delà de l'équilibre du service concerné, à la couverture des charges à caractère général du budget principal.

Aussi, la création annoncée par la commune d'une société d'économie mixte gérant les services funéraires précités devrait permettre de mieux relier les tarifs pratiqués aux coûts du service.

3.1.2- Les dépenses de la section de fonctionnement

3.1.2.1- Les taux de réalisation

Les taux de réalisation des dépenses de la section de fonctionnement sont restés relativement stables et satisfaisants sur la période comme suit :

Tableau 32

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget primitif	89,12	90,46	89,29	88,69	89,85	90,29	90,47
Budget avec DM	89,39	90,98	88,97	88,58	90,88	92,00	90,81
Compte administratif*	88,11	87,92	87,15	87,75	89,87	90,79	88,85
Taux de réalisation	98,6 %	96,6 %	97,9 %	99,0 %	98,9 %	98,7 %	97,8 %

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Il reste que la commune annule des crédits chaque année à hauteur de 1,5 M€ en moyenne (1,65 M€ en 2015), ce qui favorise les taux en question. Ces annulations restent toutefois limitées par rapport au total budgétaire de la section de fonctionnement.

3.1.2.2- Des dépenses réelles de fonctionnement aux charges de gestion

Les charges nettes de gestion ne tiennent pas compte des mouvements exceptionnels, financiers ou en atténuation et baissent de 1,7 % sur la période et en moyenne annuelle de 0,3 %, soit une évolution inférieure à l'inflation moyenne constatée (1 %) ¹⁷, comme le montre le tableau qui suit :

Tableau 33

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Dépenses réelles de fonctionnement	88,11	87,92	87,15	87,75	89,87	90,79	88,85	0,1 %
Charges exceptionnelles	- 1,04	- 1,00	- 0,85	- 0,84	- 1,05	- 1,00	- 1,02	- 0,3 %
Charges financières	- 4,77	- 4,67	- 4,65	- 5,30	- 5,32	- 5,51	- 6,33	4,8 %
Dotations aux provisions	0	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	
Atténuations de charges	- 0,11	- 0,16	- 0,17	- 0,12	- 0,14	- 0,12	- 0,13	2,4 %
Atténuations de produits	0	0	0	- 0,09	- 0,20	- 0,38	- 0,54	
Charges nettes de gestion	82,20	82,03	81,42	81,35	83,12	83,72	80,78	0,3 %

Source : comptes administratifs

3.1.2.3- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, d'un montant brut de 14,69 M€ en 2015, représentent 18,2 % des charges de gestion. Leur montant net (12,52 M€) tient compte des remboursements effectués par les budgets annexes dont certaines charges sont supportées par le budget principal.

Comme l'indique le tableau suivant, ce montant a diminué en brut de 1,4 % en moyenne annuelle mais de 0,8 % en net du fait de la baisse des remboursements précités suite à une prise en charge directe croissante de ces frais par les budgets annexes.

Le poste de dépense le plus important concerne les achats de fournitures et services. Ce poste a eu plutôt tendance à augmenter en début de période (9,0 % en 2010 puis 9,3 % en 2012) mais il est en diminution depuis 2013 et surtout 2015 (- 11,5 %). La maîtrise de ce poste

¹⁷ Données INSEE.

s'explique notamment par la mise en place d'un marché de « performance énergétique » et par l'organisation de la démarche d'achat dans la collectivité plutôt vue jusqu'à présent sous l'angle juridique qu'économique. En 2012, la commune a ainsi recruté un « acheteur public » afin de centraliser et expertiser tous les achats supérieurs à 15 000 €. L'objectif de développer les marchés mutualisés avec l'EPCI est aussi avancé, en particulier dans le domaine de l'outillage et de la papeterie. Enfin, cette démarche de rationalisation devrait être complétée par l'élaboration d'un guide de l'achat public destiné aux services.

La démarche d'achat est ainsi apparue active et susceptible d'apporter à ce poste de dépense des éléments de performance. Précisément, les charges à caractère général représentaient en 2015 un montant par habitant de 229 € contre 272 € pour les communes de même strate, ce qui est performant. Cet effort doit être maintenu pour dégager les marges d'autofinancement dont la commune a besoin.

3.1.2.4- Les charges de personnel

Les charges de personnel affichent en 2015 un montant brut de 51,65 M€. Il s'agit du premier poste de dépense en fonctionnement. Comme l'indique le tableau suivant, ce montant brut a progressé de 2,21 M€ sur la période sous revue mais avec une variation annuelle moyenne de 0,7 %, ce qui est très limité. Ce résultat est atteint par une modération des charges de personnel en début de période (0,8 % en 2010 et - 0,2 % en 2011) puis par une contraction en 2015 (- 1,6 %), les années 2012 à 2014 ayant été marquées par des hausses modérées mais croissantes (1,5 % puis 1,9 % et 2,0 %).

Tableau 34

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Rémunérations	35,15	35,45	35,39	35,82	36,06	36,69	35,95	0,4 %
<i>Dont rémunérations titulaires</i>	<i>29,83</i>	<i>30,38</i>	<i>30,21</i>	<i>30,28</i>	<i>30,51</i>	<i>31,35</i>	<i>30,92</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Dont rémunérations non titulaires</i>	<i>5,27</i>	<i>5,04</i>	<i>5,11</i>	<i>5,49</i>	<i>5,47</i>	<i>5,16</i>	<i>4,81</i>	<i>- 1,5 %</i>
<i>Dont rémunérations autres¹⁸</i>	<i>0,08</i>	<i>0,06</i>	<i>0,08</i>	<i>0,07</i>	<i>0,10</i>	<i>0,21</i>	<i>0,25</i>	<i>20,6 %</i>
<i>Dont atténuations de charges</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>	<i>- 5,0 %</i>
Charges et impôts	14,16	14,26	14,09	14,66	15,11	15,57	15,34	1,3 %
Prestations de service	0,12	0,12	0,24	0,19	0,28	0,23	0,36	20,1 %
Charges brutes de personnel	49,38	49,83	49,73	50,48	51,46	52,47	51,65	0,7 %
-Remboursements liés à des mises à disposition facturées	0,08	0,09	0,23	0,07	0,22	0,17	0,22	19,0 %
Charges nettes de personnel	49,36	49,74	49,50	50,41	51,25	52,30	51,42	0,7 %

Source : comptes de gestion

Pour apprécier les charges nettes de personnel, il convient de retrancher les remboursements liés à des mises à disposition facturées. Or, ceux-ci sont incomplets, la commune n'imputant pas sur cette ligne tous les remboursements de personnel en particulier en provenance des budgets annexes et de la communauté d'agglomération¹⁹. Dès lors, la charge nette des dépenses de personnel est surévaluée. En imputant tous les remboursements de frais de personnel, la charge brute observée en 2015 devrait être ainsi diminuée d'environ 2 M€ et s'établir à moins de 50 M€.

Les rémunérations sont restées très stables sur la période (0,4 % de variation moyenne annuelle) avec toutefois une légère hausse en 2012 liée à la reprise des agents de plusieurs parcs de stationnement gérés jusqu'alors en délégation de service public. Ceux-ci ont rejoint la régie municipale chambérienne de stationnement (RMCS).

¹⁸ Comptes 6416-emplois d'insertion et 6417-rémunérations des apprentis

¹⁹ Pour les mises à disposition de personnel facturées, les comptes 70841 pour les budgets annexes et 70846 pour l'EPCI devraient être utilisés. Mais la commune utilise pour tous les remboursements de frais (de personnel ou non) les comptes 70872 pour les budgets annexes et 70876 pour l'EPCI alors que ceux-ci sont limités aux remboursements de frais hors personnel.

Les prestations de service comprennent le recours à du personnel externe qui représente 0,7 % des charges brutes de personnel, ce qui n'est pas significatif.

La maîtrise de ce poste sur la période ne doit toutefois pas occulter le haut niveau de dépense de la commune dans ce domaine qui y consacrait en 2015 un montant par habitant de 860 € contre 814 € pour les communes de même strate. Le poids des agents de catégorie A est en particulier élevé dans la collectivité avec un taux d'encadrement²⁰ qui est passé de 12,1 % en 2009 à 15,3 % en 2015, soit deux fois plus élevé que celui observé au niveau communal dans son ensemble (6,5 %) et au-dessus de celui observé dans les communes de même strate (7,6 %)²¹.

La présence de nombreux cadres est manifeste à la direction générale des services publics avec 80 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT) soit 51,6 % des effectifs de cadres. Cette direction regroupe notamment les nombreux équipements culturels²² créés avant ou sur la période sous revue par la commune. A elle seule, la Cité des arts²³, équipement culturel municipal, compte 40 ETPT dont 34 de professeurs. La commune a ainsi développé de nombreux équipements de centralité dont elle assume la charge. Il en résulte qu'elle doit gérer un « socle » de dépenses en section de fonctionnement de haut niveau, ce que confirme l'ordonnateur.

3.1.2.5- Les subventions versées

Les subventions, d'un montant de 13,53 M€ en 2015, représentent 16,8 % des charges de gestion. Celles-ci dans leur ensemble sont restées relativement stables (- 0,2 % en moyenne annuelle) mais, dans le détail, les évolutions sont contrastées. La diminution des subventions aux personnes de droit privé (associations en particulier) a notamment bénéficié aux établissements publics, en particulier le centre communal d'action sociale (CCAS) et un établissement public industriel et commercial (EPIC) Chambéry tourisme & congrès, comme suit :

Tableau 35

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Subventions	13,72	14,09	14,04	13,06	14,13	14,30	13,53	- 0,2 %
<i>Dont établissements publics rattachés</i>	3,76	3,90	3,79	3,10	3,80	4,00	4,94	4,7 %
<i>Dont établissements publics autres</i>	1,00	1,39	1,31	1,28	1,54	1,83	1,54	7,3 %
<i>Dont personnes de droit privé</i>	8,96	8,80	8,94	8,69	8,80	8,46	7,05	- 3,9 %

Source : comptes de gestion

Les dépenses de subventions sont historiquement élevées dans la commune qui y consacrait en début de période 232 € par habitant contre 149 € pour les communes de même strate. En 2015, ce ratio était toujours élevé quoique de manière moindre (225 € contre 153 €). Il s'agit d'un autre élément constitutif du « socle » de dépenses évoqué avec les charges de personnel.

Une analyse a été conduite sur les principales subventions, sur les risques que pourraient faire porter certaines structures sur la situation financière de la commune et sur la maîtrise de ce poste budgétaire.

²⁰ Taux d'encadrement : effectifs de catégorie A / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C).

²¹ Source DGCL : « Les collectivités locales en chiffres édition 2015 ».

²² Médiathèque et bibliothèques (11,4 ETPT de catégorie A), Cité des arts (40 ETPT de catégorie A), Musées (3,8 ETPT de catégorie A), Galerie Eurêka. Les principaux sont la Cité des arts (40 ETPT de catégorie A), la médiathèque et les bibliothèques (11.4 ETPT) et les musées des beaux-arts et Jean-Jacques Rousseau des Charmettes (3,8 ETPT).

²³ La Cité des arts est un équipement culturel municipal dont les activités s'articulent autour de 3 structures : le conservatoire à rayonnement régional de Chambéry – pays de Savoie, l'école municipale d'art et l'association pour la promotion et l'enseignement des musiques actuelles en Savoie.

3.1.2.5.1- Le CCAS

Concernant le CCAS, établissement public rattaché avec lequel la commune a passé une convention en 2004, deux évolutions sont à souligner sur la période et qui montrent les difficultés de cet établissement :

- une baisse ponctuelle de subvention en 2012 (- 18,2 % soit 0,69 M€) qui résulte d'une reprise de provision, demandée par la commune, afin de rétablir sa situation ;
- une augmentation en 2015 (23,5 % soit 0,94 M€) destinée à solder le déficit de l'établissement.

Son analyse financière sur la période sous revue montre en effet une augmentation plus rapide de ses charges de gestion (23,1 %) que de ses produits de gestion (19,6 %). Dès lors, son excédent brut de fonctionnement (EBF) régresse de manière très importante entre 2009 et 2011 en passant de 0,43 M€ à 0,15 M€ et devient négatif en 2012 et 2013 avant de redevenir très légèrement positif en 2014. Il revient toutefois à un niveau similaire au début de période en 2015 (0,40 M€). Sa trésorerie qui avait connu une forte baisse de 2009 (136 jours de charges courantes) à 2014 (8 jours) se rétablit également en 2015 (92 jours). L'établissement reste toutefois peu endetté (16 835€ en 2015).

Le rétablissement de fin de période résulte en particulier d'une mission d'audit conduite par la commune en 2015. Celle-ci avait souligné l'importance de la masse salariale du CCAS avec la titularisation « massive » d'agents contractuels et le maintien dans ses effectifs d'agents en surnombre (suite à des reclassements), des réserves financières excessives et des choix stratégiques tardifs, en particulier ceux visant à fermer certains établissements d'accueil.

Sur ces bases, la commune a donc impulsé la fermeture d'établissements afin de réduire la part « hébergement » du budget du CCAS. Conjointement, certains postes n'ont pas été remplacés suite au départ de leurs titulaires et les mutualisations renforcées entre établissements. Des groupements de commandes sont également envisagés avec la commune. Enfin, au titre des recettes, de nouvelles pratiques sont adoptées afin d'augmenter le taux de remplissage des établissements (réfection plus rapide des logements) et de nouvelles prestations sont envisagées (transport d'usagers).

Ces mesures mises en œuvre ou programmées ont donc permis de limiter les risques pour la commune et ses engagements financiers.

3.1.2.5.2- L'EPIC Chambéry tourisme & congrès

Concernant l'EPIC Chambéry tourisme & congrès, autre établissement public, l'augmentation de la subvention en fin de période résulte de son évolution statutaire. La commune a en effet décidé suite à une délibération du 17 décembre 2012, de fusionner un précédent EPIC, Chambéry promotion, notamment chargé de l'organisation de congrès, avec l'office de tourisme de Chambéry, alors sous forme associative.

Il convient de souligner qu'au 1^{er} janvier 2017, cet EPIC devient intercommunal en fusionnant avec l'office de tourisme de la commune voisine de Challes-les-Eaux. Cette fusion s'inscrit dans le cadre du transfert de la compétence touristique à la communauté d'agglomération prévu par l'article 60 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). Ce transfert devrait apporter à la commune une marge de manœuvre supplémentaire même si toutes les activités de l'EPCI ne sont pas transférées²⁴.

²⁴ En particulier la gestion du centre de congrès Le Manège et du centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP), espace d'exposition et d'animation pédagogique issu du label de ville d'art et d'histoire attribué à la commune, qui ne relèvent pas de la compétence touristique.

3.1.2.5.3- Les associations

Concernant les associations, les subventions ont connu quelques variations assez mineures jusqu'en 2013 avec un montant annuel moyen de 8,84 M€. Depuis 2014, l'enveloppe disponible est cependant en nette réduction (- 3,9 % en 2014, - 16,7 % en 2015). Depuis 2014, les subventions aux associations ont baissé de 1,75 M€. C'est sur ce plan que la commune a réduit ses charges de la manière la plus significative.

Huit structures bénéficient de subventions supérieures à 0,30 M€, soit une majeure partie de l'enveloppe annuelle (65,5 %). Comme le montre le tableau qui suit, les deux premières structures sont culturelles :

Tableau 36

Personnes de droit privé (subventions supérieures à 0,2 M€)	En M€
Espace Malraux scène nationale (théâtre et spectacle vivant)	1,23
Maison des jeunes et de la culture (MJC)	0,41
Chambéry Savoie handball (société anonyme)	0,35
Centre socioculturel Les Moulins	0,26
Centre social et d'animation du Biollay	0,23
Centre socioculturel de Pugnet	0,21
Centre socioculturel du centre-ville	0,21
Centre socioculturel Les Combes	0,20
Total	3,15

Source : compte administratif 2015

Il s'agit en premier lieu de l'Espace Malraux, équipement communal sous gestion associative²⁵, consacré au théâtre, la musique, la danse et le spectacle vivant. Il bénéficie du label de scène nationale délivré par le ministère de la culture. Son budget était de 2,99 M€ en 2015 et bénéficie d'une subvention communale de 1,1 M€ soit plus du tiers de son financement (36,8 %)²⁶. Ceci illustre l'implication de la commune dans le domaine culturel, déjà observée au titre de sa gestion directe, sur des équipements de centralité.

L'enjeu concernant l'Espace Malraux est un enjeu de gouvernance, celui-ci ayant aux dires des élus communaux, fonctionné jusqu'à présent comme un « démembrement » de l'Etat lié à sa qualité de scène nationale. Dès lors, la situation financière de la commune, pourtant l'un des financeurs principaux, ne semblait pas être un paramètre majeur dans l'établissement de ses budgets. Une nouvelle convention d'objectifs conclue en 2015, tout en garantissant l'effort de la commune, a initié une démarche de gestion tenant davantage compte des contraintes financières des financeurs de l'Espace Malraux.

La seconde structure est la Maison des jeunes et de la culture (MJC) dont le budget était de 0,72 M€ en 2015.

Cette structure a connu sur la période une situation critique avec une exploitation déficitaire, un autofinancement négatif et l'absence de fonds propres. Cette activité déficitaire, liée en particulier à la gestion d'une résidence de jeunes travailleurs, a conduit la MJC à demander l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire en juillet 2014. La structure est sortie de cette procédure depuis septembre 2015 mais reste dans une situation fragile comme en témoigne un excédent très faible (10 901 €) et des fonds propres toujours négatifs (142 208 €).

L'objet social de la MJC a été revu et est désormais limité à l'animation. Il lui reste toutefois un plan d'apurement de sa situation à mettre en œuvre sur ses 10 prochaines années d'exercice. La gouvernance a été également revue avec une direction partagée entre le président du conseil d'administration et un cadre de la structure.

²⁵ La gestion est assurée par l'association pour la maison de la culture de Chambéry et de la Savoie (AMCCS).

²⁶ L'Espace Malraux est également subventionné par l'Etat, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département de la Savoie et la communauté d'agglomération de Chambéry métropole.

La société anonyme Chambéry Savoie handball est le troisième établissement le plus subventionné par la commune. Son chiffre d'affaire était de 2,6 M€ en 2015. Le soutien communal fait l'objet d'une convention avec la commune en date du 30 avril 2014 en conformité avec les dispositions du code du sport.

Suivant son bilan d'activités de 2015, cette société a indiqué avoir initié et réalisé des actions :

- de découverte du hand auprès des personnes handicapées ;
- de mise à disposition de places à des associations d'insertion ;
- d'initiation au handball pour des jeunes de l'école de la 2^{ème} chance (sortis du système scolaire) ;
- d'entraînement avec les joueurs professionnels à destination d'enfants de 9 à 18 ans ;
- de soutien à des initiatives environnementales.

Il est toutefois observé qu'aucun document comptable n'était fourni à la commune afin de chiffrer ces actions et qu'une plus grande rigueur serait souhaitable afin de justifier l'emploi de cette subvention.

Outre ces aides directes, la politique de subvention intègre aussi des aides indirectes pour un montant important (4,18 M€) qui correspondait en 2015 à plus de la moitié des aides directes (6,65 M€). Elles sont retracées dans l'annexe du compte administratif prévue à cet effet, et qui apparaît correctement tenue.

Il s'agit de manière assez large de la mise à disposition de locaux, équipements, matériels et personnel. En particulier, la commune met à disposition une « maison des associations », valorisée sur la base d'un coût au mètre carré actualisé chaque année au vu de l'inflation. Dès que ces locaux font l'objet d'une utilisation privative, l'occupation est payante. Pour les équipements et matériels, la valorisation se fait sur la base du montant de leur amortissement tenant compte de leur durée, auquel s'ajoutent le coût de la main d'œuvre pour l'entretien et les frais d'assurance. Enfin, la mise à disposition de personnel est valorisée selon un taux horaire brut chargé appliqué au nombre d'heures d'intervention. Certaines associations bénéficient d'une mise à disposition d'agents de la commune à des niveaux significatifs comme l'Espace Malraux (0,27 M€ facturés en 2015).

En 2014, la commune a souhaité revoir ses engagements en réalisant une « revue des modalités d'accès aux services publics » et notamment une nouvelle valorisation des mises à disposition. Une norme actualisée est ainsi actuellement définie afin de définir un coût moyen au m². Cette norme est utilisée pour définir de nouvelles valorisations des aides indirectes et des tarifs pratiqués par la commune pour toute mise à disposition d'équipements. Conjointement, une grille d'analyse d'intérêt local a été élaborée pour examiner toute aide communale. Celle-ci est dotée de critères quantitatifs et qualitatifs qui permettent de mieux arbitrer les aides accordées.

Il peut être pris acte de cette volonté de valoriser de manière actualisée les aides apportées par la commune et de conduire le cas échéant les arbitrages permettant de dégager des marges de manœuvre sur un poste budgétaire élevé pour la collectivité. La diffusion et l'appropriation de ces outils est cependant un préalable indispensable. Un effort est donc à produire sur ce plan.

En outre, si la réduction du poids des subventions dans le budget communal peut lui apporter des marges de manœuvre, il lui faut aussi définir en ce sens une stratégie graduée et soutenable.

La commune s'est assignée en 2015 un objectif volontariste de réduction des subventions versées avec une cible de diminution globale de 19 % modulée en fonction de l'intérêt

communal et de la situation financière du demandeur. Après une phase de stabilisation en 2016, la commune envisage pour 2017 de privilégier certains secteurs liés à ses objectifs de politique publique tels que l'enfance, la jeunesse et les secteurs social, sportif et de la sécurité. Ceux de la culture, de la santé, de l'environnement et des relations internationales ne seraient pas « sanctuarisés ».

A cette occasion, il est rappelé que la première diminution pratiquée en 2015 a mis en difficulté plusieurs organismes dont le principal, l'Espace Malraux, a vu sa subvention baisser de 320 000 € cette année-là. La structure a donc procédé à la mise en chômage partiel de ses 36 salariés sur 4 mois et réduit la programmation. Le risque de suppression du label de scène nationale a été un temps évoqué²⁷. La situation de cette structure s'est améliorée mais elle reste fragile.

Dans ce contexte, la commune pourrait examiner deux pistes permettant de concilier la recherche nécessaire de marges de manœuvre sur ses dépenses et le soutien de la vie associative à Chambéry.

En premier lieu, elle pourrait convenir de plans d'action étalés dans le temps pour une démarche concertée et partagée avec les bénéficiaires sur les économies qui apparaissent nécessaires.

En second lieu, une réflexion pourrait être conduite avec la communauté d'agglomération sur le transfert de certains équipements de centralité. Il est en effet devenu moins facile pour la commune de financer plusieurs structures majeures en matière culturelle soit en gestion directe²⁸ soit indirectement par subvention.

L'origine géographique du public des deux grands équipements que sont la Cité des arts et l'Espace Malraux montre une diversité des provenances qui mériterait d'être mieux prise en compte, comme suit :

Tableau 37

Origine géographique	Cité des arts (conservatoire)	Cité des arts (école municipale d'art)	Espace Malraux
Commune	80 %	61 %	30 %
Agglomération	8 %	20 %	30 %
Département	6 %	16 %	30 %
Autres	6 %	3 %	10 %

Source : commune

Il convient de rappeler à ce titre que la communauté d'agglomération, conformément à l'article L. 5216-5 du CGCT, exerce la compétence de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elle gère déjà une salle polyvalente de 6 000 places vouée à l'organisation de spectacles, compétitions sportives et événements économiques (Le Phare).

Le schéma de mutualisation²⁹ voté le 2 juillet 2015 par la communauté d'agglomération esquisse le transfert de ces équipements culturels. Il reste que ce schéma ne comporte ni calendrier ni méthode permettant d'enclencher ce processus. Il convient donc que l'EPCI se saisisse de cette question en lien avec la commune.

²⁷ Le Dauphiné libéré (édition du 4 février 2016).

²⁸ Dont les principales sont la médiathèque Jean-Jacques Rousseau, la bibliothèque Georges Brassens, la Cité des arts, le musée des beaux-arts, l'arthothèque et la salle de spectacle Le Scarabée.

²⁹ Dont l'établissement est une obligation issue de l'article L. 5211-39-1 du CGCT et dont la mise en œuvre devait avoir lieu avant fin 2015 conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Dans le cadre de la contradiction, la commune fait valoir que la neutralisation d'un tel transfert d'une compétence à l'intercommunalité exclut à court terme un accroissement de marge de manœuvre budgétaire, les compensations versées étant diminuées d'autant. Néanmoins, la chambre soutient qu'un tel équipement de centralité a vocation à être géré à l'échelle intercommunale et que, au-delà de la neutralité instantanée, un tel transfert permettrait de mieux répartir l'évolution dynamique des dépenses.

3.1.2.6- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion, d'un montant de 0,91 M€ en 2015, représentent 1,1 % des charges de gestion. Celles-ci ont très nettement diminué sur la période (- 20,2 % en moyenne annuelle). La diminution de ces charges tient essentiellement aux redevances versées avec, en 2011, la reprise en régie de certains parcs de stationnement gérés dans le cadre de délégations de service public. Quant aux indemnités versées aux élus, elles ont diminué essentiellement en fin de période.

3.1.3- De l'excédent brut à la capacité d'autofinancement

De 2009 à 2014, avec des produits dynamisés par une augmentation fiscale en 2011 et des charges maîtrisées, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a progressé de 29,5 % (2,98 M€ supplémentaires). Celui-ci s'accroît encore plus nettement en 2015 avec la plus forte augmentation de produits de la période (2,61 %) liée à une nouvelle hausse de fiscalité et une forte baisse des charges (3,51 %). Dès lors, en prenant cette dernière année en compte, l'EBF progresse de 83,4 % (8,43 M€ supplémentaires). La commune a donc pu dégager en 2015 un niveau d'EBF par habitant (309 €) nettement supérieur à celui des communes de même strate (214 €), ce qui est positif.

Tableau 38

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Produits de gestion	92,31	92,60	94,85	94,94	97,11	96,81	99,32	1,2 %
Charges de gestion	82,20	82,04	81,43	81,35	83,12	83,72	80,78	- 0,3 %
EBF	10,11	10,56	13,42	13,59	13,99	13,09	18,54	10,6 %

Source : comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) de la commune ajoute à cet EBF le résultat financier qu'elle dégage et quelques opérations exceptionnelles.

Le résultat financier, négatif, est en progression notable sur la période du fait du volume important des charges financières liées aux emprunts. Il se creuse de manière continue depuis 2012. Ces charges financières qui révèlent déjà le poids de la dette communale sont très élevées par rapport aux communes de même strate avec un montant en 2015 de 106 € par habitant contre 65 €.

De 2009 à 2014, malgré le creusement du résultat financier (5 % en moyenne annuelle), la CAF brute (29,1 %) évolue au même rythme que l'EBF (29,5 %). En revanche, les mesures prises en 2015 (nouvelle hausse de fiscalité et réduction des dépenses) favorisent plus nettement la CAF brute qui en définitive progresse en moyenne annuelle de 12,3 % contre 10,6 % pour l'EBF.

Dès lors, le montant de CAF brute par habitant (196 €) reste au-dessus de celui des communes de même strate (169 €) avec, du fait des charges financières, un écart moins important entre ces deux ratios qu'avec l'EBF.

Il reste qu'avec des annuités en capital élevées résultant d'un endettement constitué pour partie avant le début de la période sous revue, la commune ne parvient pas jusqu'en 2014 à dégager une CAF nette positive permettant d'autofinancer ses investissements. Il en résulte une CAF nette cumulée de 11,77 M€ sur la période, comme suit :

Tableau 39

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
CAF brute	5,87	5,52	8,61	8,25	7,98	7,58	11,79	55,60
Dette en capital	- 8,12	- 11,22	- 8,93	- 8,48	- 11,66	- 9,91	9,05	67,37
CAF nette	- 2,24	- 5,70	- 0,32	- 0,23	- 3,68	- 2,33	2,74	- 11,77

Source : comptes de gestion

En définitive, malgré un EBF et une CAF brute améliorés sur la période grâce à une hausse fiscale et une maîtrise des charges, la CAF nette n'est pas suffisante pour couvrir les annuités de la dette. La nouvelle hausse de fiscalité et la réduction de charges, en 2015, constituent une amélioration mais encore trop récente. Dès lors, le financement propre de la commune pour investir sur la période est apparu difficile à constituer.

3.2- La politique d'investissement

3.2.1- Le financement propre disponible

Afin de financer ses investissements, la commune dispose en effet d'une CAF nette négative cumulée de 11,77 M€. D'autres ressources lui permettent néanmoins d'obtenir un cumul de 81,37 M€ (soit 69,60 M€ en net). Elles comprennent tout d'abord des subventions d'investissement reçues (34,25 M€) mais celles-ci diminuent nettement, en particulier en 2014 (2,70 M€), suite à la fin des opérations cofinancées par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les produits de cession ont un niveau important sur la période (3,90 M€ par an en moyenne). La commune valorise ainsi un important patrimoine constitué à une époque où elle prenait à sa charge, par ses acquisitions, la maîtrise du foncier et l'urbanisation sur son territoire. Il lui revenait ensuite de le céder à des aménageurs. Sur la période sous revue, d'importantes cessions ont ainsi été effectuées, par exemple au centre hospitalier de Chambéry en 2009, à Chambéry Alpes habitat en 2012 (2,90 M€) ou à une société civile immobilière en 2014 suite à la destruction du Nautiparc (2,51 M€)³⁰.

Cette activité de portage foncier est aujourd'hui davantage assumée par l'établissement public foncier local (EPFL) de Savoie. Cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé en 2006 suivant les dispositions de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, a pour vocation l'acquisition et le portage foncier de terrains bâtis ou non, le temps pour les collectivités adhérentes d'y réaliser leurs projets³¹. Les cessions réalisées sur la période par la commune ne sont donc pas appelées à se renouveler à leur niveau constaté sur la période.

Enfin, la perception du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) génère sur la période sous revue une ressource cumulée de 15,25 M€. Le tableau ci-dessous présente ces divers éléments qui apportent des moyens significatifs même amputés de 11,77 M€ de CAF nette négative, étant rappelé que ces moyens sont en partie constitués de ressources non récurrentes.

³⁰ Construit en 1988, ce parc aquatique privé détenu en particulier par la banque Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) s'est avéré peu rentable et a connu très tôt d'importantes déconvenues techniques liées à une réalisation défectueuse. La commune a acquis le Nautiparc dès 1991 pour une gestion directe mais en définitive décide de mettre fin à son exploitation en 2007 et de le détruire. Le terrain de 5 000 m² est donc vendu en 2014 à une société civile immobilière qui va y aménager un espace commercial.

³¹ L'EPFL de Savoie a acquis et réservé à ce jour plus de 229 hectares pour 69,20 M€. Il couvre actuellement 215 communes dont plusieurs hors département.

Tableau 40

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Subventions d'investissement	6,06	5,76	5,91	4,84	4,70	2,70	4,28	34,25
Produits de cession	10,54	2,51	1,37	5,78	1,59	3,36	2,05	27,20
FCTVA	3,87	2,36	2,29	1,86	1,95	1,55	1,36	15,25
Taxes d'aménagement ³²	0,42	0,28	0,45	0,00	0,00	0,00	0,00	1,15
Autres recettes	0,00	0,09	0,00	0,59	0,53	0,55	1,76	3,52
Sous-total	20,89	11,00	10,02	13,07	8,76	8,16	9,46	81,37
CAF nette	- 2,24	- 5,70	- 0,32	- 0,23	- 3,68	- 2,33	2,74	- 11,77
Total	18,65	5,30	9,71	12,84	5,08	5,83	12,20	69,61

Source : comptes de gestion

3.2.2- Les dépenses de la section d'investissement

3.2.2.1- Les taux de réalisation

Les taux de réalisation des dépenses de la section d'investissement n'ont pas été satisfaisants en début de période mais se sont améliorés par la suite comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 41

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget primitif	89,70	63,46	43,87	37,14	46,68	36,28	26,76
Budget avec DM	97,25	66,27	46,78	40,03	46,98	35,99	28,01
Compte administratif	48,72	42,40	32,44	29,77	33,62	25,01	20,85
Taux de réalisation	50,1 %	64,0 %	69,3 %	74,4 %	71,6 %	69,5 %	74,4 %
Annulations	20,06	11,23	5,55	1,95	4,33	4,79	1,53
Restes à réaliser	28,47	12,64	8,79	8,31	9,03	6,19	5,63

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Cette amélioration s'explique en premier lieu par la diminution des annulations de crédits encore importantes en début de période, celles-ci étant notamment liées à des opérations pour compte de tiers concernant des lycées et qui n'ont pas été réalisées. En second lieu, les restes à réaliser ont également diminué de manière significative même si, comme déjà évoqué, cette pratique est critiquable dans la mesure où la commune utilise la procédure des AP/CP qui ne les rend pas nécessaires.

On constate dès 2011 un taux de réalisation des dépenses d'investissement proche ou au-delà de 70 %, ce qui est satisfaisant. Il convient que la commune maintienne cet effort.

3.2.2.2- Les dépenses réalisées

Les dépenses réelles d'investissement, sur la base des comptes administratifs, représentent comme le montre le tableau suivant un montant cumulé de 119,21 M€.

Après une forte baisse en 2010 (- 26,9 %) poursuivie en 2011 (- 19,1 %), ces dépenses se sont rétablies en 2012 (+ 11,8 %) mais sous l'effet d'une hausse des participations financières et non des dépenses d'équipement qui continuent à diminuer. En 2014, les dépenses réelles d'investissement ont une nouvelle fois diminué de 25,8 % puis de 13,4 % en 2015. Par rapport au début de période, ces dépenses ont diminué de manière très significative, de près de 60 % et les seules dépenses d'équipement de 62,4 %. En début de période, la fin des opérations de rénovation urbaine explique cette diminution mais à compter de 2014, la commune ajuste effectivement ses investissements à ses capacités financières.

³² Ces taxes disparaissent en 2012 au profit de l'EPCI suite à la création de la taxe unique d'aménagement prévue par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificatives.

Il en résulte en 2015 un montant de dépenses d'équipement par habitant de 192 € contre 301 € pour les communes de même strate. Volontariste en début de période en matière d'investissement (elle y consacrait en 2009 et par habitant 440 € contre 349 € pour la strate), la commune a donc nettement réduit ses interventions sous le poids de son endettement et de sa difficulté à dégager suffisamment d'autofinancement.

Tableau 42

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Equipement (avec travaux en régie)	23,96	17,79	13,94	13,62	13,39	9,88	9,01	101,59
Subventions versées	1,57	1,97	1,80	1,40	4,92	2,34	1,64	15,64
Participations et immobilisations financières	- 1,23	- 0,73	- 0,53	1,97	- 1,29	- 0,41	- 0,34	- 2,55
Participations en nature	0,52	- 0,22	0,44	0,12	- 0,14	0,09	0,54	1,35
Charges à répartir	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,00	0,63
Dettes (autres que bancaires)	1,64	0,54	0,00	0,38	0,00	0,00	0,00	2,56
Total	26,46	19,35	15,65	17,49	16,88	12,53	10,85	119,21

Source : comptes de gestion

En termes de fonctions, les investissements réalisés (équipements et subventions versées) ont très majoritairement concerné l'aménagement urbain et l'environnement (70,13 M€ en cumul) suivi de la culture (13,71 M€), du sport et de la jeunesse (12,11 M€). Ces trois fonctions représentent à elles-seules 84,3 % des dépenses réalisées comme le montre le tableau suivant :

Tableau 43

Fonctions	En M€	En %
Aménagement urbain et environnement ³³	70,13	61,6
Culture ³⁴	13,71	12,0
Sport et jeunesse ³⁵	12,11	10,6
Administration générale	7,41	6,5
Enseignement et formation	5,37	4,7
Action économique	1,63	1,4
Logement	1,48	1,3
Famille	1,28	1,1
Sécurité et salubrité publique	0,43	0,4
Total³⁶	113,78	100,0

Source : comptes administratifs

De 2011 à 2013³⁷, la commune a disposé d'une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) présenté aux élus en même temps que le budget primitif lors de la séance du conseil municipal du 18 avril 2011. Elle n'a toutefois pas été reprise dans la délibération d'approbation du budget et n'a pas fait non plus l'objet d'une délibération spécifique.

Ce travail de programmation est néanmoins apparu globalement satisfaisant avec une vision assez détaillée des investissements projetés et un volet recettes permettant d'évaluer les concours financiers que pouvait attendre la commune, comme suit :

³³ Dont les travaux de rénovation urbaine prévus dans la convention 2005-2010 passée avec l'ANRU (8,6 M€), la réhabilitation du bâtiment des Halles en centre-ville (4,9 M€), la couverture de la rivière La Lysse (3,8 M€) et en 2013 le versement de subventions au réseau de transport d'électricité (RTE) pour des travaux d'enfouissement (2,09 M€).

³⁴ Dont la rénovation du Musée des beaux-arts (6,6 M€) et des travaux sur la Cité des arts.

³⁵ Dont la construction du gymnase/salle festive de Mérande (5,4 M€).

³⁶ Hors travaux en régie et opérations non ventilables.

³⁷ Auparavant existaient des plans triennaux (2006-2008, 2009-2011).

Tableau 44

En M€	2011		2012		2013		2014		Total	
	DEP	REC								
Grosses réparations patrimoine	5,44	0,11	3,40	0,17	4,24	0,10	3,93	0,10	17,01	0,48
Opérations ANRU	4,12	1,93	1,87	0,87	5,46	2,85	2,40	1,17	13,85	6,82
Culture, patrimoine et tourisme	2,11	1,12	1,52	0,39	0,85	0,22	1,48	0,57	5,96	2,29
Sport	0,00	0,00	0,25	0,00	0,20	0,00	0,30	0,10	0,75	0,10
Quartiers	0,82	0,33	2,08	0,47	0,22	0,19	0,10	0,18	3,22	1,17
Espaces publics	0,96	0,17	0,34	0,13	0,36	0,17	0,00	0,05	1,65	0,52
Autres	1,02	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,02	0,67
Sous-total	17,68	5,98	12,37	3,46	14,99	4,53	11,60	3,56	56,64	17,52
Acquisitions foncières	2,00	0,15	1,50	0,00	1,50	0,00	1,50	0,00	6,50	0,15
Subventions	3,10	0,00	1,50	0,00	1,50	0,00	1,50	0,00	7,60	0,00
Total	22,78	6,13	15,37	3,46	17,99	4,53	14,60	3,56	70,74	17,67

Source : commune de Chambéry

En comparant au réalisé de 2009 à 2015 (117,23 M€ en équipements et subventions), cette PPI qui ne concernait qu'une partie de la période (2011 à 2014), apparaît cohérente avec ces 70,74 M€ de programmation. En outre, ses priorités ont bien été respectées au titre des opérations de rénovation urbaine, d'intervention sur le patrimoine urbain et de la culture.

Depuis 2014, la commune n'a plus de PPI. Elle a toutefois suspendu plusieurs opérations comme l'extension du centre des congrès Le Manège (2,9 M€) et revu à la baisse le projet de requalification de la traversée de Chambéry pilotée en maîtrise d'ouvrage partagée avec la communauté d'agglomération. Par ailleurs, elle procède à un chiffrage de ses différents projets à l'horizon de la fin du mandat (2020) avec un objectif limité à 10 M€ en 2017 et 2018 puis de 9 M€ jusqu'en 2020, soit les montants observés en dépenses d'équipement depuis 2014. Prioritairement, la restructuration de l'Espace Malraux³⁸ est envisagée ainsi qu'un plan de rénovation des écoles.

Il en est pris acte tout en rappelant qu'une fois cette nouvelle PPI établie, le conseil municipal pourrait en débattre et procéder à un vote afin d'en partager le diagnostic et les orientations.

L'ordonnateur a déclaré à la chambre qu'un programme pluriannuel d'investissement a été présenté lors de son dernier débat d'orientation budgétaire. La chambre en prend acte.

Il convient aussi d'alerter la commune, alors qu'elle élabore un document stratégique, sur le renouvellement de son patrimoine existant. La forte diminution des investissements peut en effet conduire à un report voire à une suppression des travaux d'entretien et renouvellement du patrimoine existant. Elle pourrait alors nécessiter à terme des travaux plus lourds et une augmentation forte des dépenses que la commune pourrait ne pas absorber.

On constate de fait sur la période sous revue une nette dégradation du ratio entre les immobilisations brutes propres de la commune³⁹ et le montant de ses dépenses d'équipement annuelles, qui s'exprime en nombre d'années qui seraient nécessaires au renouvellement total des immobilisations. Il se présente comme suit :

³⁸ L'Espace Malraux ouvert en 1986 devrait fermer en octobre 2017 pour 18 mois de travaux pour un montant de 10 à 15 M€.

³⁹ Y compris les immobilisations en cours.

Tableau 45

En années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Immobilisations brutes propres/dépenses d'équipement annuelles ⁴⁰	15,9	17,6	16,3	21,3	10,4	34,1	59,0	18,98

Source : comptes de gestion

Le ratio est en moyenne de 19 ans sur la période sous revue mais passe au-dessus du seuil d'alerte de 30 ans à compter de 2014. Il s'agit donc d'un paramètre que la commune doit intégrer à son travail de prospective. Sur ce point, l'ordonnateur a fait état, sans toutefois le détailler, d'un effort porté, dans le cadre du nouveau programme pluriannuel d'investissement, sur l'enveloppe dédiée aux grosses réparations et au renouvellement des matériels et mobiliers.

Enfin, l'attention de la commune est à nouveau appelée sur la dégradation du ratio de couverture des autorisations de programme qui donne le temps théorique, en années, nécessaire à la couverture de leur solde par les crédits de paiement de l'année en cours. Comme le montre un tableau précédent, ce ratio a été correct de 2010 à 2014 en étant inférieur à 3 ans. Il avoisine les 4 ans en 2015. Sans être préoccupant, il révèle un écart qui pourrait s'accroître entre les autorisations de programme restantes et sur lesquelles des engagements ont pu être passés et des crédits en forte diminution du fait des réductions budgétaires pratiquées.

3.2.3- Le besoin de financement

Sur la période sous revue, le financement propre disponible, assez fluctuant, a pu néanmoins couvrir plus de la moitié des dépenses d'investissement (58,4 %), ce qui est satisfaisant. Lorsque l'on prend en compte les seules dépenses d'équipement, on constate que le financement propre disponible a pu couvrir 68,5 % de ces dépenses, même s'il a été très fluctuant sur la période, comme suit :

Tableau 46

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Dépenses d'équipement	23,96	17,79	13,94	13,62	13,39	9,88	9,01	101,59
Financement propre disponible	18,65	5,30	9,71	12,84	5,08	5,83	12,20	69,61
Ratio financement/dépenses	77,8 %	29,8 %	69,7 %	94,3 %	37,9 %	59,0 %	135,4 %	68,5 %

Source : comptes de gestion

A ce besoin de financement propre se sont ajoutés divers soldes, en particulier au titre des opérations pour compte de tiers (3,05 M€). Il en résulte un besoin de financement total de 52,63 M€, comme suit :

Tableau 47

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Dépenses d'investissement	26,46	19,35	15,65	17,49	16,88	12,53	10,85	119,21
- Financement propre disponible	18,65	5,30	9,71	12,84	5,08	5,83	12,20	69,61
Besoin de financement propre	7,81	14,03	5,95	4,65	11,80	6,71	- 1,34	49,61
Solde opérations comptes tiers	0,79	1,00	0,89	0,55	0,29	0,15	- 0,62	3,05
Solde des affectations ⁴¹	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Besoin de financement total	8,60	15,00	6,84	5,20	12,09	6,86	- 1,96	52,63
Emprunts	12,20	11,45	10,77	8,61	8,12	6,95	0,41	58,52
Fonds de roulement	3,60	- 3,55	3,94	3,41	- 3,97	0,09	2,38	5,89

Source : comptes de gestion

⁴⁰ Comptes 21 (immobilisations corporelles) sauf 217 (immobilisations reçues en mise à disposition) et 23 (immobilisations en cours).

⁴¹ Affectations réalisées au profit des budgets annexes.

Il apparait que la commune a sur la période majoritairement couvert son besoin de financement total avec l'emprunt. Mais elle a emprunté plus que nécessaire puisqu'on observe un cumul d'emprunts de 58,52 M€ pour un besoin de financement total de 52,63 M€. Dès lors, elle a accru son fonds de roulement à hauteur de 5,89 M€. Pour autant, ceci ne se traduit pas par un accroissement continu du fonds de roulement puisque, ponctuellement, on observe que la commune lorsqu'elle l'a reconstitué le sollicite sur le ou les exercices suivants, en particulier en 2010 et 2013. Le surplus de financement propre en 2015 sur les dépenses d'équipement a une nouvelle fois permis d'accroître le fonds de roulement. Il conviendra que la commune en tienne compte sur les prochains exercices budgétaires. De même, afin de respecter le principe de sincérité budgétaire, elle devra ajuster ses emprunts à ses besoins réels.

3.3- La prospective financière

La commune a présenté lors de son débat d'orientation budgétaire de 2015 une trajectoire d'ici 2020. Elle s'assigne ainsi trois objectifs de redressement :

- retrouver une épargne brute permettant le remboursement du capital de la dette à l'issue du mandat soit en 2020 ;
- revenir à une capacité de désendettement inférieure à 15 ans au même horizon ;
- permettre un volume minimal d'investissement de 8 M€ nets par an durant tout le mandat.

La chambre a examiné cette trajectoire en particulier au regard des principaux ratios financiers de la commune.

Celle-ci a ainsi prévu d'ici 2020 une stagnation de ses produits de gestion (96,66 M€ en moyenne annuelle). Elle le justifie par une baisse des ressources institutionnelles de près de 4 %, en particulier des dotations de l'Etat et des subventions reçues, qui serait compensée par une progression des bases de la fiscalité locale. A ce stade, la commune n'envisage pas d'en modifier les taux. Enfin, la fiscalité reversée resterait stable sous réserve de nouvelles dispositions faisant suite au schéma de mutualisation acté en 2015⁴². Cela donne les tendances suivantes :

Tableau 48

En M€*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Produits flexibles	56,16	57,85	58,38	58,94	59,53	60,14	1,0 %
Dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	49,06	51,14	51,65	52,18	52,74	53,32	1,0 %
Produits rigides	42,84	39,41	37,27	37,24	37,25	37,26	- 1,4 %
Dont ressources institutionnelles (dotations et participations)	19,08	14,84	12,69	12,67	12,68	12,69	- 3,8 %
Dont fiscalité reversée (Etat et intercommunalité)	23,76	24,26	24,26	24,26	24,26	24,26	0,0 %
Total	99,32	97,27	95,65	96,19	96,79	97,41	0,0 %

* pour 2015 : données du compte administratif

La commune a également prévu d'ici 2020 un maintien de ses charges de gestion (81,07 M€ en moyenne annuelle). Elle le justifie par une progression annuelle de la masse salariale contenue à 0,5 %. Plusieurs leviers seraient ainsi utilisés en matière de ressources humaines comme la prise en compte de 112 départs à la retraite potentiels d'ici 2020 principalement dans les services de l'éducation, culturels (bibliothèques) et des espaces verts qui devraient conduire à une réorganisation. La mobilité en interne serait aussi privilégiée avec la majorité des postes vacants ouverts en interne dans le cadre de cette réorganisation et le

⁴² En particulier, de nouveaux transferts de compétences auraient une incidence sur l'attribution de compensation (AC) perçue par la commune.

développement des compétences (validation des acquis de l'expérience, reconversions). Les autres charges diminueraient de 2,25 M€ (- 1,9 % par an) avec une baisse des subventions versées.

Tableau 49

En M€*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Charges de personnel	51,64	52,29	52,55	52,81	53,07	53,34	0,5 %
Charges autres	29,13	29,94	27,99	27,89	27,74	27,69	- 1,9 %
Total	80,78	82,23	80,55	80,71	80,82	81,04	- 0,4 %

* pour 2015 : données du compte administratif

Sur ces bases, quelques ratios financiers ont été dégagés. L'EBF baisse nettement par rapport à 2015 mais progresse ensuite régulièrement tout en étant modéré (2,2 % par an). La CAF brute gagnerait 1,5 M€ sur cette période mais pas suffisamment pour couvrir les annuités de la dette en capital (avec de nouveaux emprunts à hauteur de 5 M€ par an). Dès lors, la CAF nette apparaît extrêmement faible et encore parfois négative. L'objectif de 8 M€ de dépenses d'équipement, même si celui-ci est faible et peut fragiliser le patrimoine communal comme ceci a été souligné, est dès lors difficilement tenable si la commune souhaite reconstituer ses marges de manœuvre.

Tableau 50

En M€*	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion ⁴³	99,32	97,27	95,65	96,19	96,79	97,41
Charges de gestion	80,78	82,23	80,55	80,71	80,82	81,04
EBF	18,54	15,03	15,10	15,48	15,96	16,37
-Résultat financier	6,33	6,35	6,41	6,36	6,25	6,18
-Subventions exceptionnelles SPIC ⁴⁴	0,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
+Produit exceptionnel	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CAF brute	11,79	8,68	8,68	9,11	9,71	10,18
-Annuité en capital	9,05	9,73	9,09	8,94	9,35	9,83
CAF nette	2,74	- 1,05	- 0,40	0,17	0,36	0,35
Recettes d'investissement	9,45	4,26	3,26	3,26	3,26	3,26
Financement propre	12,19	3,21	2,86	3,43	3,62	3,61
-Dépenses d'équipement	9,01	8,14	8,14	8,14	8,14	8,14
Besoin de financement	1,34	- 4,93	- 5,28	- 4,71	- 4,52	- 4,53
Emprunts nouveaux		5,30	5,60	5,00	4,85	4,85

* pour 2015 : données du compte administratif

L'objectif de retrouver une CAF brute permettant le remboursement du capital de la dette à l'issue du mandat est atteint, ce qui marquerait un progrès par rapport à la période sous revue. Il reste que cette situation est fragile car de nouveaux emprunts vont intervenir et que l'absence de CAF nette rend impossible tout autofinancement des investissements.

Il est donc essentiel que la commune poursuive la diminution de son « socle » de dépenses en fonctionnement. La chambre renouvelle ainsi son observation sur la nécessaire relance de la réflexion et d'une programmation sur les transferts d'équipements de centralité vers la communauté d'agglomération.

Les initiatives prises par la commune afin de rationaliser ses dépenses de fonctionnement doivent être également encouragées. A ce titre, la création récente d'une mission d'audit doit donner lieu à de nouveaux développements. En particulier, la fédération de cette mission avec les autres missions déjà existantes doit être une priorité. La désignation d'un élu de référence chargé de piloter cette démarche dans son ensemble peut être aussi recommandée.

⁴³ L'évaluation des produits de gestion diffère de celle de la commune à hauteur de 0,32 M€ dans la mesure où sa prospective n'intègre pas la recette correspondant aux travaux qu'elle réalise en régie.

⁴⁴ La fin des subventions exceptionnelles versées aux SPIC en 2018 est liée à la fin du versement d'une garantie de recettes au délégataire du parc de stationnement Justice.

3.4- La situation bilancielle

3.4.1- La dette

3.4.1.1- Les délégations et procédures

Les délégations en matière de gestion de dette sont apparues conformes sur la période sous revue. De 2009 à 2014, la gestion de la dette a été exercée par le maire suite à une délibération du conseil municipal en date du 31 mars 2008, en conformité avec l'article L. 2122-22 du CGCT. Les décisions prises, les contrats de prêts et formulaires d'arbitrage portent bien la signature du maire. Seules trois confirmations d'accord sur le réaménagement de certains emprunts structurés, préalables à la signature des contrats de prêts définitifs, ont été signées par la directrice générale des ressources ou par la directrice des finances, en 2010 et 2012, mais sur la base d'autorisations ponctuelles et précises du maire.

En 2014, une nouvelle délibération, en date du 14 mai, a délégué au nouveau maire la gestion de la dette mais pour une année seulement, le temps pour la nouvelle équipe municipale de prendre connaissance d'un état de la dette. Suite à une délibération du 13 avril 2015, le maire a reçu délégation pour la durée de son mandat.

Les procédures de consultation sont apparues satisfaisantes. La commune lance chaque année, au 3^{ème} trimestre, une consultation bancaire relative à l'emprunt long terme nécessaire au financement des investissements de l'exercice⁴⁵. Cette consultation prend la forme d'un courrier signé du maire ou du deuxième adjoint, définissant le montant maximum de la consultation, le cahier des charges précisant le type de contrat souhaité et la date de remise des offres. Entre six et neuf banques ont été consultées chaque année. Une analyse comparative est ensuite proposée par la direction générale adjointe aux ressources.

Cette procédure interne relève d'une bonne gestion puisque, même si le recours à l'emprunt n'est pas soumis aux règles de la commande publique⁴⁶, le principe d'une consultation garantit l'exercice de la concurrence. Il reste que l'encours de dette est très concentré sur quelques prêteurs, ce qui relativise l'impact de cette procédure interne.

Les procédures de décision et de reporting en revanche ont pu poser problème sur la période. Si la commune déclare s'être appuyée sur un double conseil externe apporté par des cabinets spécialisés, la prise de décision est restée très concentrée entre le maire et le directeur général adjoint aux ressources. Des décisions majeures, en particulier relatives aux produits structurés, ont été prises sans qu'elles soient partagées et éventuellement contredites et amendées.

Ainsi, jusqu'en 2014, aucun rapport sur l'état de l'évolution de la dette n'a été présenté au conseil municipal. Certes, la présentation d'un tel rapport n'était qu'une préconisation de la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il reste que le niveau et la nature de l'endettement communal auraient pu en justifier la production. La gestion de la dette était abordée incidemment à l'occasion de l'adoption du budget primitif, du compte administratif et du compte-rendu de l'exercice par le maire de ses délégations. Quant aux documents présentés à l'appui des débats d'orientation budgétaire, ceux-ci se limitaient à une brève présentation du volume et des charges financières de la dette sans évoquer pour autant sa structure et les risques afférents.

⁴⁵ A l'exception des années sur lesquelles le besoin de financement des investissements a été couvert par des emprunts nouveaux contractés dans le cadre du réaménagement d'emprunts structurés (en 2012 et 2013).

⁴⁶ Ainsi qu'il résulte du décret n° 2005-601 du 27 mai 2005 relatif au code des marchés publics et qui exclut l'emprunt des procédures de mise en concurrence conformément à la directive européenne n° 2004-18-CE du 31 mars 2004.

La publication d'un article dans un quotidien national sur la dette toxique des collectivités locales⁴⁷ en 2011 conduira toutefois la commune à effectuer une communication exceptionnelle.

Par la suite, les décisions ont été plus partagées. Elles impliquent aujourd'hui davantage la municipalité avec des orientations données dans le rapport sur l'état de l'évolution de la dette. Ces améliorations sont à poursuivre car elles doivent permettre de mieux échanger sur cette question et de prendre des décisions plus construites.

3.4.1.2- L'encours

L'encours de dette de la commune s'élevait à 112,80 M€ fin 2015. Celui-ci était de 126,66 M€ en 2009 et a progressé jusqu'en milieu de période où il s'est établi à 128,19 M€ en 2011 avant de diminuer nettement (- 15,39 M€). Il reste toutefois encore élevé avec un montant de 1 879 € par habitant contre 1 335 € pour les communes de même strate.

Les nouveaux emprunts ont pourtant sans cesse diminué en passant de 12,20 M€ en début de période à 0,41 M€ en 2015. Mais les annuités restent élevées sur toute la période et augmentent en moyenne annuelle de 1,8 %. Elles représentaient en 2015 un montant de 248 € par habitant pour 158 € dans la strate. Le stock de dette est donc encore très élevé dans la commune et pèse de manière significative sur son autofinancement.

Tableau 51

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	VAM
Encours de dette au 1 ^{er} janvier	124,21	126,66	126,35	128,19	127,94	124,40	121,44	- 0,4 %
Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires)	- 8,12	- 11,22	- 8,93	- 8,48	- 11,66	- 9,91	- 9,05	1,8 %
Autres dettes	- 1,64	- 0,54	0,00	- 0,38	0,00	0,00	0,00	
Nouveaux emprunts	12,20	11,45	10,78	8,61	8,12	6,95	0,41	- 43,2 %
Encours de dette au 31 décembre	126,66	126,35	128,19	127,94	124,40	121,44	112,80	- 1,9 %

Source : comptes de gestion

L'encours de dette est essentiellement constitué d'emprunts bancaires comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 52

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette au 31/12	126,66	126,35	128,19	127,94	124,40	121,44	112,80
Dont emprunts en euro auprès d'établissements de crédit (c/1641)	125,68	123,20	125,20	125,14	123,73	121,21	112,22
Dont emprunts et dettes assortis de conditions particulières (c/1678) ⁴⁸	0,00	2,73	2,32	2,52	0,42	0,00	0,00
Dont autres emprunts et dettes (c/168) ⁴⁹	0,95	0,39	0,66	0,26	0,24	0,21	0,58

Source : comptes de gestion

La dette communale avait, fin 2015, une durée résiduelle moyenne, mesurant la durée moyenne avant extinction totale de la dette, de 13 ans et 9 mois. Sa durée de vie moyenne, tenant compte de ses divers profils d'amortissement (linéaire ou progressif) était toutefois

⁴⁷ « Collectivités : Dexia s'est payé leur dette » de Nicolas CORI (Libération du 21 septembre 2011).

⁴⁸ Il s'agit d'avances dans le cadre de cessions par la commune.

⁴⁹ Il s'agit de paiements échelonnés dans le cadre d'acquisitions immobilières (zones d'aménagement concerté en particulier).

ramenée à 7 ans et 7 mois. Ces durées restent modérées et témoignent d'un encours ancien de moins en moins alimenté par de nouveaux emprunts. La commune a donc avant tout un stock de dette à gérer.

Enfin, la capacité de désendettement⁵⁰ de la commune était de 16 ans en 2014, soit encore au-delà du seuil d'alerte de 10 années. Les mesures prises par la commune en 2015 visant à rétablir son autofinancement et diminuer le recours à l'emprunt ont toutefois permis de passer sous ce seuil comme suit :

Tableau 53

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette au 31 décembre (en M€)	126,66	126,35	128,19	127,94	124,40	121,44	112,80
CAF brute (en M€)	5,87	5,52	8,61	8,25	7,98	7,58	11,79
Capacité de désendettement (en années)	21,6	22,9	14,9	15,5	15,6	16,0	9,6

Source : comptes de gestion

La consolidation de cet encours du budget principal avec celui des budgets annexes ne modifie pas la situation, ceux-ci ayant une dette en extinction sur la période. Dès lors, la capacité de désendettement consolidée se présente comme ci-dessous.

Tableau 54

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette consolidée au 31 décembre (en M€)	127,11	126,69	128,39	128,05	124,41	121,45	112,80
CAF brute consolidée (en M€)	6,09	5,71	8,35	8,91	8,20	8,32	12,85
Capacité de désendettement consolidée (en années)	20,86	22,17	15,38	14,38	15,18	14,59	8,78

Source : comptes de gestion

3.4.1.3- Les prêteurs

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la répartition de l'encours par prêteur est très concentrée avec deux établissements qui en détiennent 70 % : la Société de financement local (SFIL) et la Caisse d'épargne Rhône-Alpes. Si l'on ajoute l'encours de Dexia crédit local à celui de la SFIL, l'encours détenu atteint 75 %. Sur les 55 contrats de prêt en cours, 29 relèvent de ces trois établissements. Les modalités de consultation mises en place n'ont donc pas favorisé la diversification des prêteurs.

Tableau 55

Prêteurs	Capital restant dû (en M€)	Part dans l'encours
SFIL	45,53	40,4 %
Caisse d'épargne Rhône-Alpes	33,32	29,5 %
Crédit agricole	11,61	10,3 %
Société générale	8,41	7,5 %
CDC	6,93	6,1 %
Dexia crédit local	6,42	5,7 %
Caisse d'allocations familiales ⁵¹	0,58	0,5 %
Total	112,80	100,0 %

Source : compte administratif 2015

⁵⁰ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qui serait nécessaire à l'extinction de l'encours de dette en y affectant la totalité de la CAF brute de l'exercice le plus récent.

⁵¹ La CAF attribue des aides sous forme de prêt pour des investissements dans le domaine social (création d'un service d'accueil loisirs sans hébergement, de centres sociaux).

3.4.1.4- Le coût et le profil

La charge des annuités en capital et des frais financiers (intérêts d'emprunt et autres charges en particulier de restructuration), pour le budget principal, se présente comme suit :

Tableau 56

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Annuités en capital	8,12	11,22	8,93	8,48	11,66	9,91	9,05
Frais financiers	4,73	4,66	4,64	5,30	5,32	6,14	6,33
<i>Dont intérêts d'emprunt (c/6611)</i>	4,69	4,60	4,55	5,10	5,16	5,15	5,86
<i>Dont autres charges (c/668)⁵²</i>	0,00	0,00	0,00	0,18	0,17	0,97	0,47
Total	12,85	15,88	13,57	13,78	16,98	16,05	15,38

Source : comptes administratifs

Il en ressort que le coût moyen annuel de la dette s'est établi sur la période à 14,92 M€. On constate donc un coût supérieur sur les dernières années de la période, ce qui s'explique par la hausse des intérêts liés aux pénalités de réaménagement de la dette et des intérêts d'emprunt en 2015 suite à la dégradation des prêts structurés construits sur l'index euro/franc suisse ainsi qu'il en sera question ci-dessous.

Il en résulte un taux apparent de la dette⁵³ en hausse sur la période sous revue comme suit :

Tableau 57

En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux apparent de la dette	3,7	3,7	3,6	4,1	4,3	5,1	5,6

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, il convient d'indiquer que de nombreux profils d'amortissement de prêts (29 sur 54 fin 2015 soit 53,7 %) sont progressifs avec des annuités en capital plus faibles en début de remboursement, ce qui contribue à alourdir les frais financiers portés par la commune.

En définitive, le poids des frais financiers supportés par la commune par rapport aux dépenses de la section de fonctionnement est plus marqué que dans les communes de même strate. Il n'a en outre cessé de s'accroître sur la période sous revue ainsi que le souligne le tableau suivant :

Tableau 58

En %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais financiers/fonctionnement (commune)	4,7	5,0	5,1	5,5	5,7	6,3	6,8
Frais financiers/fonctionnement (strate)	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	3,2	4,4

Source : site www.collectivites-locales.gouv.fr

3.4.1.5- La classification

Depuis la circulaire du 25 juin 2010 faisant suite à la charte de « bonne conduite » signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales, une annexe spécifique présente au compte administratif la répartition de l'encours selon sa structure de risque (annexe A2.8). Elle a été mise en place à compter de 2011.

⁵² Il s'agit essentiellement du coût des portages fonciers effectués par l'EPFL de la Savoie.

⁵³ Le taux apparent de la dette rapporte l'encours total de la dette au 31 décembre de l'année au montant des frais financiers acquittés dans l'année.

Fin 2015, cette annexe, pour la commune, montre une structure très exposée sur la période sous revue même si elle a diminué. En 2011, 38,2 % de l'encours (47,99 M€) était ainsi classé de E2 à F6. En 2014, ce ratio était de 25,9 % (31,50 M€) et s'étendait de D3 (écart d'indice zone euro avec multiplicateur) à F6 (hors charte).

Tableau 59

En M€	2011	2012	2013	2014	2015
A-1	75,64	78,10	89,66	89,02	81,74
B-1	1,83	1,52	1,22	0,91	0,61
D-3	0	0	0	8,51	8,51
E-2	10,50	10,02	9,51	8,97	8,41
E-3	10	9,65	9,08	0	0
F-5	11,93	0	0	0	0
F-6	15,56	26,11	14,49	14,01	13,52
Total	125,47	125,41	123,97	121,43	112,80

Source : comptes administratifs

En début de période, six contrats constituaient l'encours structuré de la commune dont cinq étaient encore en vigueur fin 2015 comme suit :

Tableau 60

N° prêt	Banque	Capital initial	CRD	Index	Classification
197	SFIL	6,71	5,66	\$/Yen	F6
199	Dexia crédit local	10,81	8,51	Ecart de taux*5	E3
202	Société générale	13,14	8,41	Inflation zone €	E2
204	Caisse d'épargne	17,38	0,00		F5
222	Dexia crédit local	2,84	2,05	€/CHF	F6
242	SFIL	6,17	5,81	€/CHF	F6

Source : compte administratif

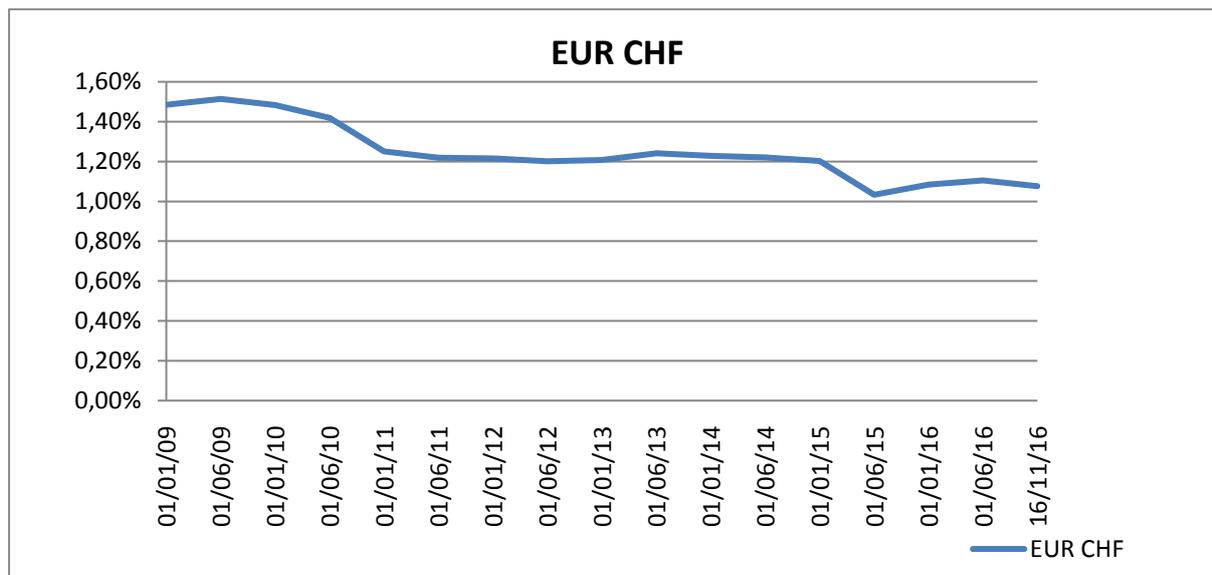
Si le prêt n° 204 est sorti de l'encours, il est opportun pour les prêts qui étaient toujours en vigueur fin 2015 d'en établir un bilan financier. Or, il apparaît que si la gestion de l'encours structuré a été jusqu'à présent acceptable pour deux prêts (dollar/yen et inflation zone euro), elle s'est avérée très critique pour la commune au titre des prêts basés sur l'évolution de la parité euro/franc suisse⁵⁴.

Sur la période sous revue, l'index retenu a en effet évolué très défavorablement comme le montre le graphique ci-dessous. S'il est à 1,49 en début de période, il chute à 1,25 en janvier 2011, sous la barrière contractuelle des deux prêts précités⁵⁵. Après une relative stagnation, l'index chute à nouveau en janvier 2015 suite à l'abandon par la banque nationale suisse (BNS) du cours « plancher » de 1,20 CHF pour un euro, qu'elle avait adopté pour lutter contre la surévaluation de sa devise. En novembre 2016, l'index était à 1,08.

⁵⁴ Prêt n° 222 et prêt n° 242 (euro/franc suisse).

⁵⁵ Barrière à 1.42 pour le prêt n°222 et à 1.45 pour le prêt n° 242.

Graphique 1



Source : CRC

Indépendamment de cet aspect conjoncturel qui a joué en défaveur de la commune, plusieurs critiques peuvent lui être faites sur la gestion de son encours structuré.

La quasi-totalité des prêts en question, souscrits avant la période sous revue, est en effet intervenue en renégociation de précédents prêts déjà structurés⁵⁶. L'abandon d'un risque s'est dès lors fait en contrepartie d'un risque encore plus élevé, ce qui se traduit par une classification concentrée en F6. La commune aurait dû en mesurer les enjeux et ne pas concentrer ainsi son encours.

La commune a, dans certains cas, agi avec précipitation en restructurant certains prêts qui en définitive ont plutôt bien évolué. Le pilotage de cet encours risqué a donc pu manquer de rigueur et s'apparenter à un comportement spéculatif.

Enfin, même si la commune a cherché des solutions sur la période sous revue pour desserrer la contrainte de taux devenus prohibitifs, elle n'a jamais constitué de provisions pour une éventuelle sortie de certains de ces prêts, ce qui aurait été en définitive moins coûteux pour le contribuable local et national.

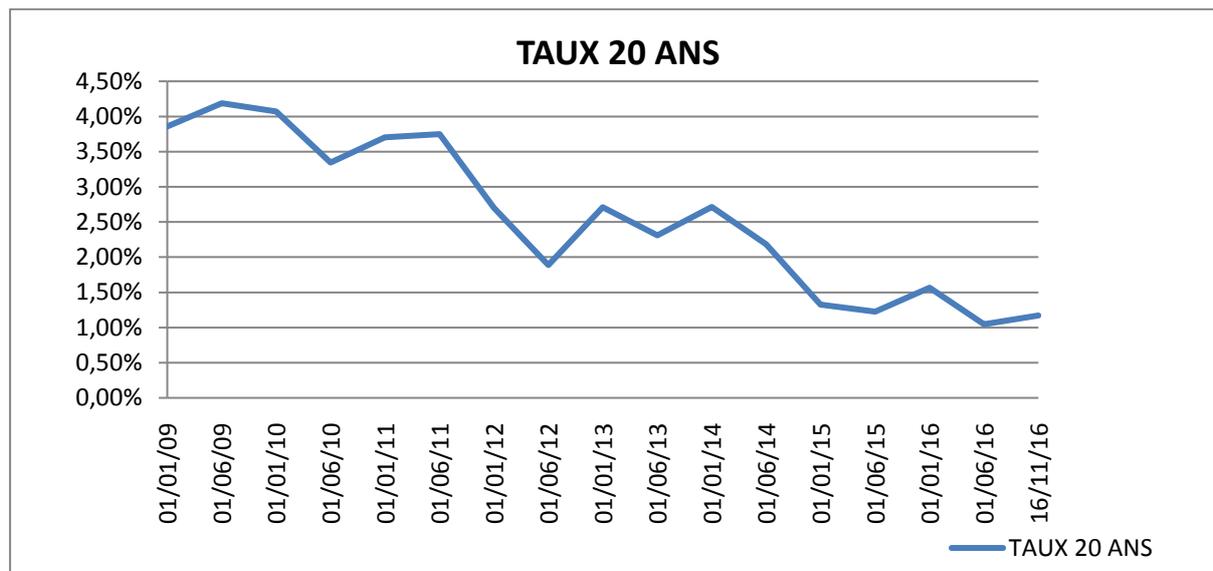
Malgré divers ajustements opérés sur la période sous revue afin de limiter la hausse des taux liés à ces produits⁵⁷, la situation est devenue hors de maîtrise à compter de 2015. C'est dans ce contexte que la commune a fait appel au fonds de soutien de l'Etat (cf. infra).

Enfin, il convient de souligner qu'au début 2015, un taux fixe ordinaire à 20 ans s'établissait à 1,33 % (2,30 % à 2,50 % avec marge) comme l'indique le graphe suivant très en-dessous des taux associés à l'encours structuré, ce qui s'est avéré très pénalisant pour la commune.

⁵⁶ Le prêt n° 197 a été souscrit en 2007 en échange d'un précédent prêt en euro/franc suisse, le prêt n° 222 en 2006 en échange d'un prêt en libor/dollar et le prêt n° 242 en échange d'un prêt en CMS 30 ans/CMS 2 ans.

⁵⁷ Passage à taux fixe d'une partie du capital restant dû associé à un nouveau flux, gel de taux et abandon de créances en contrepartie d'un allongement de durée, de nouveaux flux et du paiement d'une soule.

Graphique 2



Source : CRC

3.4.1.5.1- La stratégie de sortie de l'encours structuré

Fin 2015, le coût total de sortie des prêts structurés s'élevait à 30,25 M€ pour un capital restant dû (CRD) de 22,93 M€, comme suit :

Tableau 61

Prêts	Cotation	CRD au 31/12/2015	Coût de sortie au 31/12/2015
N°202	E2	8 970 035 €	2 964 020 €
N°197	F6	5 961 905 €	2 535 983 €
N°222	F6	2 090 004 €	6 450 614 €
N°242	F6	5 914 750 €	18 308 945 €
Total		22 936 694 €	30 259 562 €

Source : commune de Chambéry

La stratégie de refinancement utilisée par la commune sur la période sous revue afin de geler les taux, obtenir des abandons de créances en contrepartie d'allongements de durée, de nouveaux flux et du paiement d'une soulte n'ayant pas permis de juguler la dégradation de l'encours structuré, celle-ci a décidé de solliciter une aide du fonds de soutien mis en place par l'Etat suite à la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014⁵⁸ et au décret n° 2014-444 du 29 avril 2014⁵⁹. Cette demande a été formalisée par un courrier en date du 27 avril 2015 pour les trois prêts éligibles classés F6, le dernier étant de cotation non retenue par le décret (E2).

Un taux de référence a été établi, pour la commune de Chambéry, à hauteur de 11,38 % sur les bases suivantes :

⁵⁸ Ce fonds a été doté d'une enveloppe initiale de 100 M€ sur 15 ans. Elle a été doublée en 2015 suite à la dégradation de l'index euro/franc suisse.

⁵⁹ Le décret a précisé les collectivités éligibles, les cotations prises en charge (E3 à F6) et conditionné l'aide à la conclusion d'une transaction entre la banque et la collectivité concernées. Il précise aussi que le taux de prise en charge de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) pourra aller jusqu'à 45 %. Ce taux sera revu ultérieurement à 75 %. Le calcul de ce taux se fait à partir d'un taux de référence attribué à chaque collectivité.

Tableau 62

Critères	Taux de référence (brut)	Taux de référence (pondéré)
Dette/population	20 %	2 %
Capacité de désendettement	20 %	7 %
Potentiel financier/population	2,5 %	0,38 %
Prêts structurés éligibles/encours total	5 %	2 %
Total	47,5 %	11,38 %

Source : arrêté du 22 juillet 2015

Ce taux de référence a permis de calculer un taux de prise en charge pour chacun des trois prêts structurés éligibles, qui a été notifié à la commune comme suit :

Tableau 63

Prêts	Taux de prise en charge	Montant notifié	Date de notification
N°197	13,74 %	0,35 M€	01/12/2015
N°222	63,28 %	4,08 M€	01/12/2015
N°242	63,32 %	11,6 M€	01/12/2015
Total		15,49 M€	

Source : décisions d'attributions d'aides

Compte tenu du montant modique de prise en charge du prêt n° 197 et d'anticipations jugées rassurantes sur l'évolution de l'index dollar/yen, l'ordonnateur a indiqué lors de l'entretien préalable qu'une telle transaction n'avait eu lieu que fin 2016, la commune n'ayant plus d'encours risqué à l'exception du prêt coté E2.

Deux transactions ont donc été déposées pour les prêts n° 222 et 242 et ont donné lieu au versement d'une aide du fonds de soutien début 2016 à hauteur de 15,14 M€, soit 62,8 % des indemnités de remboursement anticipé effectivement versées (5,95 M€ pour le prêt n° 222 et 18,15 M€ pour le prêt n° 242)⁶⁰. Le solde (8,96 M€) à la charge de la commune devrait être financé par l'octroi de deux nouveaux emprunts sur 12 ans (au taux de 1,5 %) et 15 ans (au taux de 1,56 %). La gestion peu maîtrisée de l'encours structuré de la commune aura donc conduit à une charge en intérêts élevée pour le contribuable local et à une aide exceptionnelle financée par le contribuable national.

3.5- Le fonds de roulement et la trésorerie

3.5.1- Le fonds de roulement net global (FRNG)

Ce solde résulte du surplus de ressources stables (dotations, mises en réserve, plus-values sur cessions, subventions, emprunts et résultats de fonctionnement) sur les emplois immobilisés. Il permet alors de financer les emplois temporaires et le cycle d'exploitation. Il permet ainsi de mesurer la solidité financière de la collectivité concernée.

Pour la commune, les emplois immobilisés sont dès le début de la période sous revue très proches en volume des ressources stables (avec un écart inférieur à 1 M€). Ils vont en outre augmenter en moyenne annuelle sans corriger cette situation. Les ressources augmentent ainsi de 1,8 %, surtout soutenues par les subventions reçues (qui passent de 73,57 M€ en 2009 à 101,46 M€ en 2015) et le résultat de fonctionnement (qui passe de 2,63 M€ à 8,36 M€). Les emplois progressent de la même manière (1,7 %), en particulier du fait des subventions versées dont le montant augmente de 8,48 M€ à 14,77 M€.

⁶⁰ Les ratios financiers de la commune devraient donc s'améliorer d'autant que selon le décret n°2015-1895 du 29 décembre 2015 modifiant la méthode de calcul des ratios financiers, une collectivité aidée au titre du fonds de soutien peut, sans attendre le versement total de l'aide, déduire de son encours le montant de la créance restant à percevoir. Ceci aura un impact pour la commune de Chambéry dès son compte administratif 2016.

Dans cette configuration, le solde entre les ressources et les emplois, qui constitue le FRNG, est resté extrêmement faible et a même été négatif en 2010. Seules les années 2012 et 2015 sont différentes avec un niveau acceptable. Sa reconstitution doit donc devenir une priorité pour la commune qui doit l'intégrer à sa prospective financière.

Tableau 64

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources stables	548,08	558,72	574,89	584,98	593,56	602,07	608,69
Emplois immobilisés	547,49	561,68	573,91	580,59	593,15	601,56	605,81
FRNG	0,59	-2,96	0,98	4,39	0,41	0,51	2,88

Source : comptes de gestion

3.5.2- Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le BFR exprime le besoin de financement des emplois temporaires. Il est resté négatif sous toute la période à l'exception de l'année 2012, où la commune n'a pas eu les moyens suffisants pour couvrir ses charges courantes. Le BFR se creuse à nouveau à compter de 2013 comme suit :

Tableau 65

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BFR	- 1,39	- 4,09	- 2,50	3,60	- 1,48	- 3,27	- 3,78

Source : comptes de gestion

La situation négative du BFR s'explique notamment par un bon suivi des comptes de redevables. Ce BFR négatif constitue une « ressource » qui vient s'ajouter au fonds de roulement pour constituer la trésorerie de la commune.

3.5.3- La trésorerie

Avec un fonds de roulement très faible et malgré un BFR négatif (sauf en 2012), le niveau de trésorerie de la commune reste également très faible, souvent inférieur à 2 M€ jusqu'en 2013. Sans le rétablissement du fonds de roulement en 2012, et avec un BFR positif, la trésorerie de la commune eut été négative avec l'impossibilité d'honorer ses engagements. On observe une nette amélioration à compter de 2014 et surtout 2015. Mais la commune ne peut afficher en fin de période qu'un financement potentiel de jours de charges courantes de moins de 30 jours, ce qui reste préoccupant et supérieur au seuil d'alerte. Il convient donc qu'elle rétablisse son fonds de roulement en accroissant ses ressources stables tout en modérant ses emplois immobilisés. Le tableau qui suit en montre les enjeux :

Tableau 66

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FRNG	0,59	- 2,96	0,98	4,39	0,41	0,51	2,88
BFR négatif	1,39	4,09	2,50	- 3,60	1,48	3,27	3,78
Trésorerie	1,98	1,13	3,48	0,79	1,90	3,78	6,66
En jours de charges courantes	8,3	4,8	14,8	3,3	7,8	15,3	27,9

Source : comptes de gestion

La commune a utilisé jusqu'en 2010 une seule ligne de trésorerie puis deux par la suite, pour un maximum autorisé en 2015 de 9 M€.

Tableau 67

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Maximum autorisé	11,00	11,50	11,50	8,50	9,00	9,00	9,00
Tirages réalisés	37,50	21,25	34,80	19,02	21,10	16,50	5,49
Remboursements	37,50	21,25	34,80	19,02	21,10	16,50	5,49
Intérêts	0,08	0,07	0,10	0,02	0,04	0,03	0,01

Source : comptes administratifs

La collectivité indique privilégier l'utilisation des lignes de trésorerie dès que des besoins ponctuels se manifestent en cours d'exercice en les remboursant lorsque le niveau d'encaisse le permet afin de décaler la mobilisation de l'emprunt long terme en fin d'exercice. L'usage de ces lignes est en diminution depuis 2014.

En conclusion, la chambre souligne que la commune a su dégager sur la période sous revue un excédent de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute correctes grâce à des ressources fiscales dynamisées tant sur les bases que sur les taux et à des dépenses contenues.

Ce résultat est cependant intégralement absorbé par une dette générée par un haut niveau d'investissement avant et pendant la période. Afin de desserrer la contrainte de cet endettement, la commune a pris des dispositions avant la période sous revue en particulier en souscrivant des emprunts structurés en renégociation de précédents emprunts eux-mêmes structurés. Ce faisant, elle a pris des risques encore plus élevés. Sur la période, elle a tenté de les réaménager sans succès face à la dégradation de la parité euro/franc suisse. Avec l'aide du fonds de soutien mis en place par l'Etat, la commune est parvenue à sortir des produits les plus exposés mais à un coût élevé pour le contribuable local et national.

Si cette question de l'encours structuré est réglée en fin de période, l'endettement reste toujours à un niveau élevé, ce qui rend indispensable l'accroissement de la capacité d'autofinancement brute de la collectivité afin de permettre son remboursement et permettre de maintenir un niveau d'investissement, certes modeste en fin de période et dans la prospective de la commune, mais qui pourrait à ce stade être insuffisant pour maintenir le patrimoine communal.

Il est donc nécessaire, alors que le levier fiscal a déjà été utilisé, de diminuer ses dépenses de fonctionnement et en particulier d'engager une démarche de pilotage de la dépense. A ce titre, les initiatives prises sur la période, qui auraient vocation à être fédérées et animées au sein d'un groupe « projet », sont à encourager, en particulier avec la création d'une mission d'audit, contrôle de gestion et évaluation.

Enfin, la commune ayant créé et assurant pour une part prépondérante la gestion d'équipements culturels de centralité, il est indispensable que leur transfert esquissé dans le schéma de mutualisation avec la communauté d'agglomération soit étudié et fasse l'objet d'un calendrier de mise en œuvre.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1- Les effectifs

4.1.1- La répartition et ses évolutions

4.1.1.1- Par statut et catégorie

L'effectif permanent inscrit au compte administratif 2015 représentait 1 169,29 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ainsi que le montre le tableau suivant. Sur la période sous revue, cet effectif a baissé de 5 %, soit 61,38 ETPT de moins, essentiellement pour les non-titulaires, comme suit :

Tableau 68

En ETPT	2009				2015			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Titulaires	115,18	172,65	841,29	1129,12	138,04	170,83	781,85	1 090,72
Non titulaires ⁶¹	17,25	21,60	62,70	101,55	16,85	13,18	48,55	78,58
Total	132,43	194,25	903,99	1 230,67	154,89	184,00	830,40	1 169,29

Source : commune de Chambéry

Tableau 69

En %	Evolution			
	A	B	C	Total
Titulaires	19,8	- 1,1	- 7,1	- 3,4
Non titulaires	- 2,3	- 39,0	- 22,6	- 22,6
Total	17,0	- 5,3	- 8,1	- 5,0

Source : commune de Chambéry

L'effectif non permanent correspond à 101,80 ETPT et est principalement composé d'agents de catégorie C de la filière technique ou de la filière animation. Ils sont essentiellement recrutés dans les services où la saisonnalité a été mieux prise en compte comme les espaces verts et les ateliers.

En 2014, le taux d'administration⁶² de la commune s'établissait à 21,6 agents pour 1 000 habitants soit un taux légèrement inférieur au taux d'administration des communes de même strate, celui-ci étant de 22,2 agents pour 1 000 habitants⁶³. La commune n'apparaît donc pas suradministrée. En revanche, le poids de l'encadrement y est très élevé.

En termes de catégories, on observe une progression des agents titulaires de catégorie A de 19,8 % (22,86 ETPT supplémentaires). Pour les titulaires des catégories B et C, les évolutions sont en revanche moins marquées avec toutefois une baisse pour la catégorie C de 7,1 %, soit 59,44 ETPT de moins.

De ce fait, la collectivité a renforcé son taux d'encadrement⁶⁴ qui est passé de 12,1 %⁶⁵ en 2009 à 15,3 % en 2015, soit deux fois plus élevé que celui observé au niveau communal dans son ensemble (6,5 %)⁶⁶ et plus élevé que celui observé dans les communes de même strate

⁶¹ Dont 3 collaborateurs de cabinet en 2005 en conformité avec le décret n° 87-1004 du 17 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales et son article 10 : l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un maire est de deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants puis d'une personne pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 45 000 habitants lorsque la population de la commune est comprise entre 40 001 et 400 000 habitants.

⁶² Le taux d'administration résulte du nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants.

⁶³ Source DGCL « Les collectivités locales en chiffres » édition 2015 (données 2013).

⁶⁴ Taux d'encadrement : effectifs de catégorie A / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C) permanents.

⁶⁵ Soit 132,3 ETPT de catégorie A en 2009 par rapport à 1 098,24 ETPT de catégories B et C (2009).

⁶⁶ Site collectivités locales – les collectivités locales en chiffre édition 2015 – 8-5

(7,6 %) ⁶⁷. Le tableau de répartition des cadres par service montre que la direction générale des services publics (80 agents) concentre à elle seule 51,6 % des effectifs comme suit :

Tableau 70

Directions	ETPT de catégorie A
Direction générale des services	15
Direction générale des services publics	80
Direction générale des ressources	24
Direction générale des services techniques	21
Direction générale vie de quartiers et cohésion sociale	14
Total	154

Source : commune de Chambéry

Principalement, cette situation résulte de la gestion d'équipements culturels d'envergure comme la Cité des arts. Cet équipement à lui seul concentre 69 ETPT dont 40 de catégorie A. La médiathèque, les bibliothèques et les musées regroupent 15 ETPT de cadres. Toujours au titre des services publics, le service de la petite enfance fait appel à 11 ETPT au titre de son encadrement.

Subsidiairement, cette situation s'explique par le recrutement de plusieurs « experts » en interne afin de développer ses politiques publiques et ses compétences. La commune a ainsi recruté sur la période sous revue des ingénieurs au titre du développement durable (2 cadres), de la politique de la ville (1 cadre) et de la petite enfance où les obligations légales conduisent au-delà de 20 places d'hébergement à renforcer l'encadrement (8 cadres).

La commune a aussi recruté des cadres afin d'optimiser son organisation. On observe ainsi le recrutement d'un ingénieur en 2009 sur des missions de prospective énergétique (afin de maîtriser la consommation de la collectivité). En 2011, la direction des ressources humaines s'est professionnalisée avec le recrutement de cadres sur l'hygiène et sécurité, la prospective en matière de personnel et la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Les années suivantes, d'autres cadres ont été recrutés pour renforcer les expertises juridiques (assurances en particulier), en commande publique (achats notamment) et l'audit.

Le renforcement de l'expertise en interne peut se justifier au regard de la volonté d'optimiser le fonctionnement de la collectivité, de rechercher une certaine performance et de dégager des marges de manœuvre. La commune aurait pu toutefois sans procéder immédiatement à tous ces recrutements, renforcer les compétences en interne et mettre en place une méthode ou une démarche collective qui aurait été plus économe en postes. A ce titre, les formations individuelles mais aussi collectives auraient pu être plus largement développées.

En termes de statuts, on observe une diminution des agents non titulaires de 22,6 % (22,98 ETPT). Cette évolution est due à la résorption de l'emploi précaire consécutif à la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (dite loi Sauvadet).

Un plan concernant 37 agents a été mis en œuvre et a conduit à la titularisation de 23 agents. La commune a donc amplement utilisé le dispositif soit sans concours (exclusivement pour les agents de catégorie C) soit après examen professionnel (essentiellement pour les catégories A et B) comme suit :

⁶⁷ Document CNFPT-effectifs territoriaux. Point 5 – données 2012 pour les strates de 40 000 à 79 999 habitants.

Tableau 71

	Nombre d'agents titularisés	Dont catégorie A	Dont catégorie B	Dont catégorie C
Sans concours	14	0	0	14
Après examen professionnel	9	2	5	2
Total	23	2	5	16

Source : commune de Chambéry

Dès lors, la part des non-titulaires dans les effectifs permanents est passée de 8,3 % fin 2009 à 6,7 % fin 2015. La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a prolongé ce dispositif.

4.1.1.2- Par filière

La filière technique est majoritaire dans la collectivité (50,5 %), ce qui correspond aux métiers exercés dans la commune. Elle est suivie des filières administratives (21,5 %) et culturelles (13,8 %). En termes d'évolution, si la filière administrative est restée relativement stable, plusieurs autres ont connu des ajustements importants. Ceux-ci ont permis d'absorber l'évolution des besoins à la hausse en particulier en matière éducative et de dégager quelques marges de manœuvre utiles pour l'avenir.

Tableau 72

En ETPT	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	En %
Technique	621,89	611,92	614,31	618,46	614,24	602,17	591,07	- 5,0 %
Administrative	247,20	246,30	250,83	246,33	247,43	248,53	251,88	1,9 %
Culturelle	167,19	168,04	160,45	162,26	159,19	161,70	161,64	- 3,3 %
Médicosociale	45,48	49,50	50,70	50,50	54,00	54,20	53,60	17,8 %
Sociale	52,31	49,03	48,14	42,80	37,85	33,00	35,10	- 32,9 %
Police	31,00	30,00	28,00	29,20	27,40	31,80	33,60	8,4 %
Animation	3,60	3,60	4,60	4,60	3,60	3,60	4,40	22,2 %
Sportive	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	0,0 %
Autres ⁶⁸	60,00	57,00	49,00	42,00	40,00	38,00	36,00	- 40,0 %
Total	1 230,67	1 217,39	1 208,04	1 198,15	1 185,71	1 175,00	1 169,29	- 5,0 %

Source : commune de Chambéry

La filière technique (- 30,82 ETPT soit - 5,0 %), même si elle a bénéficié de l'apport des agents (11,8 ETPT) de parcs de stationnement jusqu'alors gérés de manière déléguée et repris en régie en 2012, diminue sous l'effet d'une réorganisation des ateliers municipaux (- 21,89 ETPT), du service de la voirie (- 16,21 ETPT) et du transfert du Musée savoisien⁶⁹ au département de la Savoie. La commune a ainsi pris en compte pour les ateliers le caractère saisonnier des ateliers et la baisse de leur activité pour ajuster les effectifs. Les effectifs de la filière technique ont été en outre impactés en 2016 par le transfert des agents de la direction des systèmes d'information à la communauté d'agglomération afin de parachever la création de ce service commun (13 agents concernés).

La filière administrative (4,68 ETPT soit 1,9 %) est restée assez stable en bénéficiant d'une réorganisation des mairies de quartiers (- 9,21 ETPT) mais a ensuite progressé.

La filière culturelle (- 5,55 ETPT soit - 3,3 %) a baissé en particulier au titre du transfert du Musée savoisien précité. Certains agents ont ainsi au titre de leur droit d'option rejoint les effectifs départementaux.

⁶⁸ Dont les assistantes maternelles pour 31 ETPT, les collaborateurs de cabinet pour 3 ETPT et le personnel du centre de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI) pour 2 ETPT.

⁶⁹ Le Musée savoisien consacré à l'histoire de la Savoie a été géré par la commune jusqu'en 2012 avant d'être transféré au département de la Savoie par convention pour une durée de 30 ans. Il est fermé depuis 2014 pour d'importants travaux de mise aux normes.

La filière médicosociale (8,12 ETPT soit 17,8 %) a augmenté suite aux choix effectués par la commune de favoriser les structures collectives d'accueil pour la petite enfance plutôt que l'accueil à domicile.

La filière sociale (- 17,21 ETPT soit - 32,9 %) connaît une baisse toute relative puisque la réforme des rythmes scolaires a conduit à mobiliser davantage d'ETPT d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). L'ouverture de 11 classes a conduit aussi à renforcer le service de l'éducation de 14 ETPT.

La catégorie « autres » (- 30 ETPT soit - 40 %) est surtout marquée par la réduction du nombre des assistantes maternelles, corollaire du développement des structures d'accueil collectif.⁷⁰ Cette diminution s'est effectuée par le non remplacement de départs à la retraite⁷¹.

4.1.2- Les flux annuels d'entrée et de sortie

Plus du tiers des sorties (33,4 %) correspond à des départs en retraite, ce qui révèle la stabilité des effectifs communaux qui « font carrière » sur place. Par ailleurs, plus de la moitié des entrées (56 %) correspond à des recrutements sous contrat, ce qui est très élevé par rapport aux recrutements sur concours (25 sur la période).

Ce flux de contrats n'a pas d'incidence majeure sur le stock de non titulaires en ETPT sur la période puisqu'il baisse comme vu précédemment (en passant de 101,55 à 78,58 ETPT). De fait, les fins de contrats sont significatives sur la période (171 au total). Il s'agit de divers recrutements à durée déterminée dans deux secteurs où selon la commune une souplesse est nécessaire.

Le recours à des contrats est pratiqué dans le secteur scolaire afin de tenir compte de la fluctuation des effectifs scolaires et permet dès lors de s'ajuster. La commune souhaite d'autant plus maintenir cette souplesse qu'elle envisage de revoir la carte scolaire et de diminuer le nombre de classes qui est aujourd'hui de 35⁷².

Par ailleurs, le recours à des contrats est pratiqué dans les services techniques afin de ne pas rigidifier leur organisation dans l'attente de la création d'un « guichet unique » qui devrait mutualiser les effectifs. Ce projet a été acté lors d'un comité technique paritaire en octobre 2016.

Le solde annuel des entrées et sorties est systématiquement négatif, surtout en 2011 et 2013, ce qui a permis la réduction des effectifs physiques de 157 personnes sur la période et de 61,38 ETPT. Les départs en retraite n'ont donc pas tous été remplacés et ont été le principal levier de la réduction des effectifs.

L'examen du taux de remplacement sur la commune confirme cette situation, comme suit :

⁷⁰ La commune créera 27 places sur la période.

⁷¹ Leur effectif physique était de 49 en 2010 et de 33 en 2014.

⁷² Suivant l'article L. 212-7 du code de l'éducation, la carte scolaire des écoles maternelles et élémentaires est déterminée par les conseils municipaux.

Tableau 73

En ETPT	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Total entrées (A)	71	71	85	85	87	74	65	538
Total sorties autres que départs en retraite (B)	65	80	64	58	76	54	66	463
Total départs en retraite (C)	27	40	46	30	32	30	27	232
Taux de remplacement = (A-B)/C) x100	22 %	- 23 %	46 %	90 %	34 %	67 %	- 4 %	32 %

Source : commune de Chambéry

Sur la période sous revue, le taux de remplacement est de 32 %, ce qui indique que les départs en retraite ne sont compensés qu'au tiers par des recrutements et qu'ils ont permis une réduction des effectifs à l'inverse de la communauté d'agglomération où le taux est sur la même période de 105 %.

Le levier des départs en retraite a donc été utilisé, afin de contenir la masse salariale. Pour évaluer le nombre d'agents susceptibles de partir en retraite, la collectivité s'appuie sur des données recensant le nombre d'agents qui atteindront l'âge de 62 ans⁷³ au cours des années à venir. Ces données ne sont toutefois pas affinées par une approche individuelle, partant des agents eux-mêmes et de leurs intentions. La commune attend donc que les agents l'informent à ce sujet, comme le veut la réglementation, au moins 6 mois avant leur départ souhaité, ce qui ne facilite pas une vision pluriannuelle. La commune a cependant évalué à 112 les départs théoriques d'ici la fin du mandat en 2020 en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la culture (bibliothèques) et des espaces verts.

La mobilité interne est aussi un levier permettant de limiter les recrutements nouveaux. L'appel à mobilité a été structuré dans la collectivité autour d'une démarche présentée au comité technique paritaire du 4 juillet 2013. Un vivier de candidats a été ainsi constitué et est utilisé au besoin. La commune a en outre fait état, dans le cadre de la contradiction, d'un renforcement du plan de formation 2017 avec l'intégration d'accompagnements individuels sur les évolutions des métiers de la collectivité.

4.1.3- L'impact de la réforme des rythmes scolaires

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, met en place un temps scolaire tenant compte des rythmes naturels d'apprentissage et de repos des enfants.

La commune dispose de 19 écoles maternelles et de 17 écoles élémentaires pour un total de 4 843 enfants. Elle a mis en place son organisation relative aux rythmes scolaires en septembre 2014 conformément au décret précité. Sur le temps d'accueil du soir (de 16 à 18 heures), la commune n'a pu toutefois mettre en place un panel d'activités « *faute de temps et de budget* ». Il s'agit donc essentiellement d'un temps de garderie et d'études surveillées assuré par du personnel communal et plus marginalement par les maisons de l'enfance qui interviennent sur les temps périscolaires⁷⁴.

La commune a adopté son projet éducatif territorial (PEDT) par délibération en date du 10 juillet 2015 et développe des projets d'activités autour de la citoyenneté, les sciences et l'environnement, le livre, les jeux, le sport, les pratiques artistiques et la santé.

⁷³ En application de la loi de financement de la sécurité sociale n° 2011-1906 du 21 décembre 2011, l'âge légal est relevé progressivement de deux années pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} juillet 2011. Il est de 62 ans pour les fonctionnaires nés à compter du 1^{er} janvier 1955.

⁷⁴ Les maisons de l'enfance accueillent les enfants de 3 à 14 ans en centre de loisirs.

Selon les données de la collectivité, la réforme a conduit à une hausse de 12,52 ETPT dans ses effectifs. La commune a cependant privilégié l'augmentation du temps de travail d'agents à temps non complet plutôt que les recrutements directs. Ceux-ci ont été limités à 3 ETPT d'agents non titulaires, soit 2 ETPT pour assurer les inscriptions et 1 ETPT pour mettre en place le PEDT. La charge de personnel a représenté en 2015, sur la base du coût moyen d'un poste, un montant estimé à 0,50 M€⁷⁵.

Les coûts indirects ont été estimés à 0,20 M€ avec un conventionnement avec des centres socioculturels (0,05 M€) et la mise à disposition de structures communales et intercommunales (0,15 M€) comme la piscine ou la patinoire.

Au total, la réforme des rythmes scolaires génère une charge annuelle de 0,70 M€ pour la commune. Elle a toutefois pu bénéficier en 2014 d'une aide du fonds d'amorçage⁷⁶ d'un montant de 0,24 M€. La commune a également indiqué à la chambre avoir fait agréer à la rentrée 2016 ses accueils périscolaires en accueils de loisirs afin de bénéficier de financements de la caisse d'allocations familiales (CAF).

La mise en place de la réforme a toutefois permis d'évaluer le service de l'éducation de la commune avec des constats en matière de ressources humaines qui devraient permettre d'en optimiser la gestion.

Il a été notamment observé que la politique publique de l'enfance et de la jeunesse était attribuée à deux directions générales différentes (services au public au titre de l'éducation et vie des quartiers au titre du périscolaire), ce qui occasionne des difficultés dans le fonctionnement des services par manque de collaboration et de construction de projets communs. A ce titre, la création d'un service unifié est préconisée.

Enfin, il est apparu que la gestion du personnel lié à l'éducation était assurée par le service de l'éducation lui-même avec par conséquent des problèmes d'articulation avec le service des ressources humaines de la commune : lenteur et lourdeur dans les circuits de signature, la prévention des risques psycho-sociaux, la gestion des dossiers individuels.

Sur ce dernier point, l'articulation avec la direction des ressources humaines a été selon la commune améliorée par l'affectation d'un poste de gestion du personnel non permanent, hiérarchiquement rattaché à la direction des ressources humaines, mais entièrement dédié au service de l'éducation.

4.1.4- Les recrutements

La politique de recrutement de la commune n'a pas été formalisée par une délibération ou un document de l'exécutif local. Elle a néanmoins mis en place une procédure dont l'objectif est de continger les recrutements. Cette procédure s'appuie sur une analyse systématique des besoins et d'optimisation dans l'organisation des services. Cette procédure a été présentée aux élus lors des débats d'orientation budgétaire à compter de 2011 comme suit : « *chaque remplacement, en cas de vacance de poste, est examiné au cas par cas, son intérêt étant analysé au regard des besoins globaux de la collectivité et des opportunités d'une organisation différente qui ne systématise pas des remplacements à l'identique* ».

⁷⁵ Coût moyen par agent = (chapitre 12 - chapitre 13) / effectif en ETPT titulaires et non titulaires indiqués à l'annexe C1 soit 40 635 € en 2015. Montant calculé : 12,52 x coût moyen = 508 746 €.

⁷⁶ Il s'agit d'un fonds de soutien mis en place par l'Etat dès la rentrée 2013 pour aider les communes à organiser des activités périscolaires en accompagnement de la réforme relative aux rythmes scolaires. Toutes les communes dont les écoles mettent en œuvre la répartition des enseignements sur neuf demi-journées hebdomadaires depuis la rentrée 2014 bénéficient du montant forfaitaire de l'aide, soit 50 € par élève (décret n° 2014-1206 du 20 octobre 2014).

La procédure suit plusieurs étapes formalisées dans un outil de suivi informatique où divers visas sont requis. Ces étapes sont les suivantes et sont apparues bien construites :

- réflexion préalable sur l'organisation du service en lien avec le directeur général adjoint (DGA) concerné ;
- envoi de la demande motivée, complétée le cas échéant d'éléments de réorganisation et co-signée du chef de service et du DGA, à la direction des ressources humaines (DRH) ;
- analyse de la demande par la DRH au regard du projet de service de la collectivité⁷⁷ ;
- propositions d'amendements de la demande par la DRH (autres éléments de réorganisation, économies à réaliser par ailleurs) ;
- synthèse et avis de la DRH transmis au comité de direction ;
- validation par le comité de direction ;
- validation par l'adjoint de secteur ;
- validation par l'adjoint aux ressources humaines.

Cette procédure a conduit à une réorganisation de la DRH actée par le comité technique paritaire du 5 avril 2012 afin de la positionner sur une gestion active des ressources humaines et pas seulement sur la seule gestion statutaire des carrières. Un service des emplois et des compétences a été créé afin d'accompagner les services dans l'évolution des métiers et des organisations et de structurer l'articulation entre recrutement, mobilité, formation, emploi et compétences. Conjointement, un « recruteur » a rejoint les effectifs de la DRH.

La mobilité interne et ses corollaires (réorganisation des services, régime indemnitaire) a été privilégiée sur la période sous revue. L'appel à mobilité a été structuré dans la collectivité autour d'une démarche présentée au comité technique paritaire du 4 juillet 2013. Un vivier de candidats a été ainsi constitué et est utilisé lorsqu'un besoin a été validé.

La commune a apporté lors de l'instruction de nombreuses illustrations de la réorganisation des services qui méritent d'être systématiquement recherchées :

- restructuration de l'accueil à l'hôtel de ville (2013) ;
- réorganisation de l'état civil avec une fusion de la fonction de responsable des mariages et d'adjoint au chef de service (2013) ;
- évolution du niveau de recrutement à l'atelier logistique avec le remplacement de postes permanents par des postes de saisonniers suite à une analyse d'activité montrant une hausse pendant l'été (2014) ;
- regroupement de deux mairies de quartier permettant de ne pas remplacer tous les départs en retraite annoncés (2015).

Ces pratiques de recrutement sont donc intéressantes car permettent de maîtriser, ainsi que les données financières l'ont montré, la masse salariale. Il reste que les agents de catégorie A comme indiqué précédemment ont progressé sur la période de 22,86 ETPT supplémentaires (19,8 %), ce qui est significatif. L'effort devra aussi porter sur cette catégorie d'emplois à l'avenir.

⁷⁷ Document élaboré en 2012 par le comité de direction. Il présente les objectifs et les axes stratégiques devant guider l'action des services municipaux. Les objectifs : service public solidaire, innovant, performant et durable, une organisation respectueuse des femmes et des hommes, qui rend chacun responsable...Axes stratégiques : développer les richesses humaines ; clarifier l'organisation et la rendre lisible, adapter le service rendu aux besoins des chambériens et aux moyens de la collectivité ; adapter le service rendu aux besoins des chambériens et aux moyens de la collectivité, préciser et structurer les relations avec et entre les acteurs du territoire ; accompagner les cadres et les élus dans l'exercice de leurs responsabilités.

4.2- Les externalisations et mutualisations

4.2.1- Les externalisations

La maîtrise de la masse salariale d'une collectivité peut aussi tenir à la pratique de l'externalisation des services au public. Celle-ci consiste en une délégation de la gestion d'une ou plusieurs fonctions de la collectivité à un prestataire extérieur pour une période dépassant une année. Il peut s'agir d'une délégation de service public (DSP) ou d'un marché public. A Chambéry, les externalisations sont exclusivement des DSP.

Historiquement employeur local, la commune a peu développé cette externalisation. Il convient à ce titre de souligner que la gestion de parcs de stationnement assurée par délégation a été reprise en régie en 2011. A ce jour, 8 délégations sont en cours comme suit :

Tableau 74

Service	Mode de dévolution	Echéance du contrat
Restauration scolaire	DSP	2016
Marché à bestiaux	DSP	2017
Construction et exploitation des parcs de stationnement Hôtel de ville et Curial	DSP	2018
Construction et exploitation du parc de stationnement Justice	DSP	2031
Fourrière automobile	DSP	2021
Chauffage urbain	DSP	2017
Exploitation du réseau câblé	DSP	2021

Source : commune de Chambéry et CRC

Il convient de rappeler qu'un musée de la commune (musée savoisien) a été transféré avec une partie du personnel au département de la Savoie dans le cadre d'une convention d'une durée de 30 ans.

4.2.2- Les services communs

Initiée par la communauté d'agglomération, la création de services communs a donné lieu à l'émergence d'une direction commune des systèmes d'information.

En 2011, la communauté d'agglomération a ainsi créé en lien avec la commune de Chambéry, une direction des systèmes d'information (DSI). Une convention a organisé cette mutualisation en prévoyant l'apport de 13 agents communaux et 7 agents communautaires, tous placés sous l'autorité fonctionnelle de la communauté d'agglomération, et la mise en commun du matériel informatique. Suivant une clé de répartition, les charges sont réparties à hauteur de 71 % pour la commune et 29 % pour l'EPCI. Le coût des projets communs est partagé et les projets propres à chacun restent à sa charge.

Les partenaires s'étaient fixés comme objectif de :

- rechercher des économies d'échelle ;
- renforcer l'efficacité des agents par l'optimisation des interventions et leur spécialisation ;
- optimiser les systèmes d'information pour plus de cohérence, de sécurité et de continuité du service ;
- moderniser le service sur les aspects dématérialisation.

A la lecture du rapport d'impact annuel sur la création de ce service commun, on note que :

- la mise en commun des infrastructures et les évolutions technologiques associées ont permis d'augmenter la sécurité globale du système ;

- les agents ont gagné en professionnalisation ;
- des gains (de l'ordre de 50 000 €) ont été obtenus sur les contrats de maintenance des logiciels grâce à cette convergence, l'économie réalisée permettant de développer de nouveaux systèmes d'information.

Ce service commun apparait donc comme une intéressante initiative qui peut être dupliquée sur d'autres champs fonctionnels de l'EPCI.

Par ailleurs, l'organisation de ce service commun a été régularisée au 1er janvier 2016, par le transfert intégral des agents de la commune centre. En effet jusqu'à présent et partant du principe que l'origine des agents était proche de la clé de répartition précitée, il avait été décidé qu'aucune refacturation ne serait mise en place entre les deux partenaires, chacun conservant la gestion directe des agents qui en relèvent. Ces modalités ont été revues conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit (...) à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun ».

La communication a fait l'objet de la création d'un autre service commun plus récemment.

4.2.3- Le projet de nouveaux services communs

Le schéma de mutualisation envisage de nouveaux services communs en soulignant que la création de tels services, après un premier temps où des surcoûts pourront être observés liés à la formation des agents, à la convergence des logiciels métiers et à l'organisation des locaux, permet de mieux préparer et gérer les nouveaux transferts de compétences.

L'EPCI envisage ainsi, de manière assez ambitieuse, de créer des services communs pour les finances et les achats, la gestion des ressources humaines, le conseil juridique et les assurances. Avant même ces créations, la mise en commun des pratiques professionnelles a été recherchée, ainsi en matière de créations de postes, depuis 2014, auxquelles la commune centre est associée dans le cadre de sa politique de mobilité interne. Les agents de la commune sont ainsi sollicités en priorité sur les postes vacants à l'EPCI.

L'EPCI envisage également la création d'une mission commune relative à la maîtrise d'ouvrage et d'un service commun d'instruction des autorisations relatives au droit des sols.

Le schéma de mutualisation comportait un échéancier avec la création de trois services communs (ressources humaines, conseil juridique et assurances, commande publique) au 1^{er} trimestre 2016 et d'un service commun des finances au 1^{er} trimestre 2017. Cet échéancier n'a pas été suivi, l'EPCI indiquant qu'un moratoire est intervenu sur toute création de nouveaux services communs. Il explique que l'ajustement des pratiques professionnelles notamment avec la commune centre est un prérequis qui avait probablement été sous-estimé.

De même, la méthode esquissée par le schéma consistant après des rencontres avec les services, à mettre en place une assistance à maîtrise d'ouvrage, rechercher un site commun de regroupement et engager une concertation avec les syndicats, s'est arrêtée à quelques rencontres thématiques.

Dès lors la dynamique d'intégration des services fonctionnels semble interrompue. Il appartient à l'EPCI de se doter à ce sujet d'un « groupe projet » au même titre que pour les transferts de compétences. Cette évolution est d'autant plus souhaitable que les équipes de l'EPCI dispose d'expertises diverses qui pourraient ainsi être valorisées.

Enfin, il est rappelé aux deux parties que ces nouveaux services communs devront

conformément à l'article précité du CGCT donner lieu à l'établissement de fiches d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La convention et ses annexes qui règlent les modalités de ces services communs devront en outre être soumises à l'avis des comités techniques paritaires (CTP). Enfin, ces effets pourront être pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation.

4.3- Le temps de travail

4.3.1- La durée hebdomadaire

Les ETPT à temps plein sont majoritaires (82,6 %) dans la commune mais à un degré moindre qu'à la communauté d'agglomération (93,1 %). Les temps partiels et non complets ont donc plus d'importance qu'à l'EPCI avec 203,29 ETPT (17,4 %) contre 28,59 ETPT (6,9 %).

Si les ETPT à temps plein sont restés stables (0,9 %), les emplois à temps partiel ont nettement baissé pour toutes les catégories (- 68,3 %) et ceux à temps non complet ont progressé surtout pour les catégories A et B avec au total une hausse de 28 %.

La commune accorde donc moins de temps partiel et a ajusté à la hausse les quotités de travail des postes à temps non complet. Ceci témoigne de la stratégie de la commune visant à maîtriser sa masse salariale et à limiter les nouveaux recrutements, comme ceci a été observé pour la réforme des rythmes scolaires.

Tableau 75

En ETPT	2009				2015			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Temps plein	112,00	148,00	697,00	957,00	126,00	137,00	703,00	966,00
Temps partiel	14,68	34,10	103,90	152,68	6,53	13,30	28,55	48,38
Temps non complet	5,75	12,15	103,09	120,99	18,36	33,70	102,85	154,91
Total	132,43	194,25	903,99	1 230,67	150,89	184,00	834,40	1 169,29

Source : commune (CA 2009 et 2015)

Tableau 76

Evolution 2009/2015	A	B	C	Total
Temps plein	12,5 %	-7,4 %	0,9 %	0,9 %
Temps partiel	- 55,6 %	- 61,0 %	- 72,5 %	- 68,3 %
Temps non complet	219,3 %	177,4 %	- 0,2 %	28,0 %

Source : commune (CA 2009 et 2015)

La commune a fixé dès 1983 la durée hebdomadaire du travail à 36 heures, s'inscrivant ainsi dans les dispositions des ordonnances n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés et n° 82-108 du 30 janvier relative aux contrats de solidarités des collectivités locales.

Si dans le même temps, la durée légale passait au plan national à 39 heures, les ordonnances précitées prévoyaient une incitation financière pour les collectivités qui programmaient une baisse d'au moins deux heures de la durée du travail par rapport à ce seuil. La durée du temps de travail devait ainsi être inférieure ou égale à 37 heures au 1^{er} janvier 1983 ou à 36 heures au 1^{er} septembre 1983, ce que la commune a adopté. L'aide était accordée pour chaque emploi supplémentaire résultant de la réduction de la durée du travail et prenait la forme d'une exonération des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur. Un contrat de solidarités a ainsi été signé entre la commune et l'Etat le 1^{er} février 1982.

Ultérieurement, le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, a prévu le passage de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'institution du jour de solidarité envers les personnes âgées.

A Chambéry, un protocole d'accord relatif à l'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé le 19 décembre 2001. Ses dispositions sont reprises dans un règlement intérieur adopté le 25 janvier 2011. Ces deux documents indiquent sur la base de 36 heures, un nombre annuel d'heures travaillées de 1 587 heures porté à 1 594 heures avec le jour de solidarité. Ces montants conduisent à effectuer deux remarques.

Tout d'abord, en appliquant les dispositions prévues par ces documents et reprises dans le tableau ci-dessous, le montant annuel des heures travaillées n'est pas de 1 587 heures mais de 1 573, porté à 1 580 avec le jour de solidarité. Il y a donc une incohérence avec le protocole d'accord et le règlement intérieur qu'il convient de résoudre.

Ensuite, le montant de 1 580 heures est inférieur au montant légal de 1 607 heures. L'écart est donc de 27 heures soit 3,7 jours non travaillés par agent et par an comme suit :

Tableau 77

Régime légal		Régime commune	
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)
25	Jours de congé légaux	27	Jours de congé figurant au protocole
2	Jours de fractionnement des congés	2	Jours de fractionnement des congés
0	Jours ARTT sur la base d'un temps de travail à 35h	5,5	Jours ARTT sur la base d'un temps de travail à 36h
226	Jours travaillés par agent	218,5	Jours travaillés par agent
45,2	Nombre de semaines travaillées	43,7	Nombre de semaines travaillées
1 600	Nombre d'heures travaillées	1 573	Nombre d'heures travaillées
1 607	Nombre d'heures travaillées avec jour de solidarité	1 580	Nombre d'heures travaillées avec jour de solidarité
0	Nombre d'heures en-dessous du seuil légal de 1 607 h	27	Nombre d'heures en-dessous du seuil légal de 1 607 h
0	Nombre de jours non travaillés par agent	3,7	Nombre de jours non travaillés par agent

Source : CRC

Il est rappelé en premier lieu que le régime légal de 1 607 heures est selon la jurisprudence à la fois un plafond et un plancher⁷⁸ mais la commune peut y déroger. En effet, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée a été modifiée par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 de rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique territoriale. Elle dispose en particulier que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001*⁷⁹ (...) *peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant* ». Cette possibilité de dérogation a été en outre confirmée par la jurisprudence administrative⁸⁰.

Il reste que ces dispositions communales pénalisent la collectivité de 3,7 jours non travaillés par agent. Ceci représente un manque à gagner de plus de 0,850 M€ par an comme suit :

⁷⁸ Cour administrative d'appel de Versailles (23 juin 2005).

⁷⁹ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, à la modernisation du recrutement ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique.

⁸⁰ Cour administrative d'appel de Paris (31 décembre 2004) Département des Hauts-de-Seine.

Tableau 78

Effectif de la collectivité exprimé en ETP	E	1 271
Volume d'heures de travail perdues	$H = (E \cdot 1\,607) - (E \cdot 1\,580)$	34 317
Sureffectif théorique en ETPT	$S = H / 1\,607$	21
Coût moyen d'un agent en €	F = chapitre 12 – chapitre 13 / E	40 635
Surcoût budgétaire en €	S * F	853 335

Source : CRC

Au regard de ce montant et de la situation financière de la commune, elle pourrait envisager un alignement progressif sur le droit commun, d'autant qu'elle rémunère par ailleurs des heures supplémentaires à hauteur de la moitié du surcoût budgétaire précité.

L'ordonnateur a informé la chambre que la commune allait engager une réflexion approfondie sur le temps de travail en y intégrant la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

4.3.2- Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation sous la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à 10 agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable.

Le volume des heures supplémentaires a fluctué sur la période sous revue. Après avoir globalement baissé jusqu'en 2013, elles progressent jusqu'en 2015 sans pour autant revenir au niveau initial. Elles s'établissent en fin de période à plus de 25 000 heures pour un coût annuel de plus de 420 000 €. Même si leur part dans la masse salariale est modérée (0,8 %), l'alignement du temps de travail des agents sur le régime légal permettrait de réduire une grande partie de ces heures supplémentaires et le coût qu'elles représentent.

La commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé des heures de travail, ce qui est irrégulier au regard du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité. Au cas d'espèce, les heures supplémentaires sont récapitulées sur des supports papier. Le directeur général adjoint dont relève le service ainsi que le directeur des ressources humaines effectuent, dans tous les cas, un contrôle de cohérence avec les nécessités du service ou l'existence d'un surcroît d'activité.

Ce dispositif de validation apparaît toutefois assez empirique et mériterait d'être professionnalisé d'autant que ces supports ont pour seul objet de valider l'indemnisation. Dès lors, les heures supplémentaires faisant l'objet d'une récupération ne sont pas suivies.

Par ailleurs, le contrôle a montré l'existence, sur la période sous revue, de dépassements du plafond légal mensuel de 25 heures⁸¹ pour les heures supplémentaires : 69 cas en 2009, 118 en 2010, 112 en 2011, 137 en 2012, 95 en 2013 puis 210 en 2015.

La chambre rappelle à la commune qu'un volume important d'heures au-delà du contingent mensuel légal fait peser un risque sur la sécurité et la santé des agents engageant la responsabilité de la commune de ce simple fait ainsi que l'a établi la jurisprudence

⁸¹ Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

administrative, sans que l'agent n'ait à démontrer que ce manquement a eu des conséquences effectives sur son état de santé⁸².

4.3.3- Le compte épargne temps

Le compte épargne-temps (CET) a été mis en place dans la fonction publique par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004. Les règles établies ont été assouplies par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 permettant notamment la prise de congés dès l'épargne constituée.

La commune a pris des dispositions relatives au CET dans son règlement intérieur adopté le 25 janvier 2011. Il précise que les heures épargnées sur un CET ne peuvent être indemnisées ou versées au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

Le nombre de CET a progressé nettement sur la période sous revue et représente plus de 6 000 jours en 2015 comme le montre le tableau ci-dessous. La commune explique que l'octroi d'heures supplémentaires qui a repris sa progression depuis 2013 a alimenté les CET mis en place.

Toutefois, en moyenne, cela représente un volume de 17,6 jours par compte ce qui reste maîtrisé. En outre, le volume de jours épargnés ne présente pas de risque particulier dans la mesure où leur indemnisation n'est pas prévue.

Tableau 79

	Nombre de CET au 01/01	Solde de jours épargnés au 01/01
2012	209	3 540
2013	254	4 412
2014	333	5 664
2015	366	6 439

Source : commune

4.3.4- L'absentéisme

Le taux d'absentéisme global de la commune a modérément augmenté sur la période en passant de 13,8 % à 14,4 %. Ce taux est supérieur à celui de la communauté d'agglomération (9,3 % en 2015). Si on se limite aux seuls risques (maladie et accidents du travail), le taux est resté très stable à 11,4 % en 2015. Sur la base de 1 169,30 ETPT présents à la commune, les jours d'absence au titre des risques représentaient 35 jours par ETPT, soit un niveau nettement plus élevé que les collectivités territoriales dans leur ensemble (26 jours⁸³). Le poids des absences pour longue maladie explique cette situation mais aussi les absences pour maladie ordinaire (18 jours contre 12 au niveau national). En revanche, les absences pour accident du travail apparaissent dans la norme (3 jours contre 4 au niveau national). Le tableau suivant détaille ces données :

⁸² Conseil d'Etat 30 décembre 2011 département du Nord.

⁸³ Source : « Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2015 » cabinet SOFAXIS novembre 2016.

Tableau 80

En jours	2009			2015		
	T	NT	E	T	NT	E
Maladie (a)	38 944	3 451	42 395	37 241	3 294	40 535
<i>Dont maladie ordinaire</i>	15 465	1 964	17 429	17 973	2 547	20 520
<i>Dont longue maladie</i>	17 804	760	18 564	14 486	437	14 923
<i>Dont accident</i>	4 076	727	4 803	3 486	310	3 796
<i>Dont maladie professionnelle</i>	1 599	0	1 599	1 296	0	1 296
Maternité	3 713	332	4 045	2 983	261	3 244
Droit syndical	1 351	13,32	1 365	3 518	33	3 551
Formation	2 756	246	3 002	2 942	173	3 115
Autres	958	18	976	599,271	74	673
Total (b)	47 722	4 060	51 783	47 283	3 835	51 118
ETPT (c)	1 129,12	101,55	1 230,67	1 090,72	78,58	1 169,30
Jours ouvrables (d)	304	304	304	303	303	303
Taux absentéisme risques (a*100/c*d)	11,3	11,2	11,3	11,3	13,8	11,4
Taux absentéisme global (b*100/c*d)	13,9	13,2	13,8	14,3	16,1	14,4

T titulaires NT non titulaires E ensemble

La commune doit donc maîtriser davantage les risques précités en particulier pour les maladies ordinaires. Elle doit en ce sens renforcer les actions préventives mises en œuvre sur la période.

En 2009, la commune a ainsi créé une cellule d'écoute et d'accompagnement composée du médecin du travail, d'un agent vacataire psychologue du travail et de l'ingénieur hygiène et sécurité de la collectivité. Elle est à la disposition des agents qui pourraient se sentir en difficulté ou en souffrance au travail. Cette cellule travaille dans le cadre du secret professionnel mais elle rend compte de façon générale, ou individuelle en cas d'accord de l'agent, des difficultés rencontrées auprès de la direction générale des services et de la direction des ressources humaines. Ce dispositif permet de déployer d'éventuelles mesures de prévention et de traitement des situations difficiles, individuelles ou collectives.

En 2012, la commune a mis en place des actions d'accompagnement visant au reclassement d'agents reconnus inaptes à l'exercice des fonctions afférentes à leur grade (personnel technique). Il leur est proposé une reconversion professionnelle vers des métiers de la filière administrative. Des formations et stages sont ainsi mis en place avec une aide du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

En 2015, la commune a fait réaliser un diagnostic sur les risques psychosociaux dans la collectivité. On y relève de manière globale une « *inquiétude générale sur l'avenir de la collectivité et sur le maintien de son activité* ». Si une dynamique de changement semble légitime, les effets du changement et son accompagnement mènent à des jugements négatifs. Dès lors, 43 % des agents s'estiment dans une situation de stress au travail. Les contraintes budgétaires de la commune et les mesures prises peuvent expliquer ce sentiment et la commune devra en tenir compte pour adapter ses interventions qui par ailleurs restent indispensables.

A ce sujet, la commune explique, face à une absence, ne pas remplacer systématiquement les agents absents pour raison médicale ou pour congé maternité. Chaque service est ainsi invité à réfléchir à son organisation et à la manière de la moduler au regard de ces absences. On constate bien une diminution des effectifs en remplacement sur la période qui passent de 33,70 ETPT en 2009 à 13,75 ETPT en 2015. De même, le taux de remplacement transmis par la collectivité est de 23,8 % en 2009 et de 9,8 % en 2015 ce qui relève un niveau extrêmement faible. Cette volonté de maîtrise procède d'une bonne démarche mais la commune doit tenir

compte aussi des risques de ce contingentement des remplacements sur la continuité du service et sur la santé et sécurité des agents.

Enfin, au titre des accidents du travail, qui diminuent sur la période sous revue, l'ingénieur hygiène et sécurité de la commune procède à une analyse systématique afin de comprendre l'accident, améliorer la prévention des risques ou de rappeler les règles de prévention. En prolongement, la collectivité a mis en place une commission interne sur les accidents du travail. Cette commission reconnaît ou non l'imputabilité au service des accidents ou des maladies professionnelles et diligente des expertises. Elle a ainsi permis de requalifier des arrêts de travail pour maladie ordinaire en accident du travail dans des situations particulières (stress ou épuisement professionnel).

Enfin il convient de souligner que le délai de carence en cas d'arrêt maladie n'a pas été appliqué par la commune sur les années 2012 et 2013⁸⁴. Le non-respect de cette disposition légale a généré selon la commune un surcoût de 0,11 M€ pour chacune de ces deux années.

4.4- Les règles de promotion et d'avancement

4.4.1- La promotion interne

L'article 39 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale indique qu'en vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration et répondant à certaines conditions.

Sur la période sous revue, le taux global de promotion interne est assez faible (2 %), en-dessous du taux de l'EPCI (3,2 %). Cette différence s'explique par un nombre d'agents éligibles, en début de carrière, moins élevé qu'à la communauté d'agglomération⁸⁵. Cette situation rend donc ce levier de la promotion interne, utile dans la perspective de mobilité interne affichée par la commune, moins efficace qu'à l'EPCI.

L'écart entre les filières n'est pas très significatif avec, pour les deux principales, un ratio de 1,99 % pour la filière administrative et de 1,65 % pour la filière technique.

4.4.2- L'avancement de grade

Les articles 79 et 80 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale disposent que l'avancement de grade a lieu de façon continue soit par concours, soit par sélection après examen professionnel, soit au choix par appréciation de la valeur professionnelle des agents.

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 a mis fin au système des quotas d'avancement de grade fixés par les statuts particuliers pour y substituer un dispositif de ratios entre promouvables et promus que les collectivités peuvent fixer par délibération.

La commune a pris en ce sens deux délibérations les 24 septembre et 21 décembre 2007. Plusieurs actualisations ont ensuite été pratiquées. Les délibérations les plus récentes datent du 16 décembre 2013. La commune applique un ratio de 100 % en cas de sélection après

⁸⁴ La loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a institué un délai de carence avant prise en charge par l'assurance maladie et imposé le non-versement de la rémunération dès le premier jour d'arrêt maladie pour les agents publics. Ce dispositif a été supprimé par la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. La journée de carence est remplacée par une généralisation plus contraignante du contrôle du bien-fondé des arrêts maladie.

⁸⁵ La classe d'âge des 30 à 50 ans est de fait moins représentée à la commune (46 %) qu'à l'EPCI (62 %). Les plus de 50 ans sont en revanche à hauteur de 42 % à la commune et 23 % à l'EPCI.

examen professionnel et de manière différenciée en cas d'avancement au choix en favorisant les cadres d'emploi d'entrée de filière.

Le taux d'avancement de grade a été de 40,7 % sur la période sous revue, soit 724 agents sur 1 779 éligibles. La filière technique a eu le plus fort contingent d'avancement (415 agents) avec pour le cadre d'emploi des agents de maîtrise un très bon taux (67,6 %). La filière médicosociale est toutefois la plus performante en termes de taux pour les cadres d'emploi des éducateurs, des agents spécialisés, des auxiliaires de puériculture et des puériculteurs. Le taux d'avancement global (40,7 %) est moins élevé que celui de la communauté d'agglomération (43,5 %) pour les raisons précitées au sujet de la promotion interne.

4.4.3- L'avancement d'échelon

L'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale indique que l'avancement d'échelon se fait en fonction de l'ancienneté et donc à la durée maximale. En 2015, seuls 13 agents sur 503 bénéficiaires (2,6 %) répondaient à cette obligation. Le tableau suivant en détaille les bénéficiaires.

La commune doit en outre tenir compte à l'avenir des modifications introduites par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui ont supprimé les durées minimale et maximale et disposent que l'avancement d'échelon est fonction de l'ancienneté. Il peut être également fonction de la valeur professionnelle, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'Etat.

4.5- Les éléments de rémunération

4.5.1- Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la commune a été mis en place par plusieurs délibérations dont la principale date du 1^{er} mars 2004. Le principe de base est l'attribution d'un montant minimal de 35 points d'indice à tout agent quel que soit son statut (soit 163,02 € à fin 2016). Ce montant minimal est complété ensuite par d'autres primes réglementaires qui sont fonction des missions exercées, du niveau de responsabilité ou de contraintes particulières. D'autres primes et des modulations ont été apportées par la suite. Le tableau suivant en présente les principales.

Tableau 81

Délibérations	Primes mises en place
04/11/1996	Prime de fin d'année (13 ^{ème} mois) ⁸⁶
01/03/2004	Prime de responsabilité et d'encadrement Prime de service et de rendement Indemnité spécifique de service Indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ⁸⁷ Indemnité d'astreinte Indemnité de sujétions horaires Indemnité d'administration et de technicité (IAT) Indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) Indemnité de sujétion spéciale Prime de technicité Indemnité de panier Indemnité horaire d'enseignement
20/12/2004	IFTS ⁸⁸
26/04/2006	IEMP (pour les agents stationnement ⁸⁹)
15/12/2006	Prime de fonction et de résultat (PFR)
21/12/2007	IHTS (pour élections)
21/07/2008	IHTS (pour l'ensemble de la catégorie B)
21/12/2009	Prime de mobilité ⁹⁰
25/06/2012	Indemnité pour travail dominical
22/07/2013	Prime de tutorat ⁹¹

Source : commune

Le personnel dispose d'une prime de fin d'année représentant un « treizième » mois. D'autres primes viennent conforter la politique de mobilité interne portée par la commune, ce qui apparaît comme un mécanisme incitatif et peut garantir une réelle dynamique de mobilité (prime de mobilité, prime de tutorat).

Deux réserves peuvent toutefois être émises sur ce régime indemnitaire. En premier lieu, il n'est pas étayé par un organigramme fonctionnel qui pourrait au-delà du positionnement hiérarchique présenter les missions exercées pouvant conduire à l'attribution des différentes primes. Par ailleurs, ce régime indemnitaire ne tient pas compte de la manière de servir alors que la commune a mis en place en 2006 la prime de fonction et de résultat (PFR). Ces évolutions pourraient être recommandées dans la perspective du passage au nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁹². La commune a indiqué qu'elle allait effectivement utiliser ce nouveau dispositif pour faire évoluer son régime indemnitaire.

Enfin, la commune a mis en place certaines primes sans délibération et l'explique par leur nature réglementaire donc immédiatement applicable selon elle. Il s'agit des primes suivantes :

- indemnité pour l'utilisation d'une langue étrangère (personnel du musée) ;
- indemnités de mise en bière et portage de bière ainsi que d'exhumation (crématorium et pompes funèbres) ;

⁸⁶ Celle-ci était jusqu'alors versée par l'amicale du personnel qui recevait de la commune la subvention correspondante. Elle représente un mois de traitement indiciaire.

⁸⁷ Soit 300 € pour un cadre supérieur et 200 € pour les autres cadres.

⁸⁸ Soit 350 € pour un directeur, 325 € pour un chef de service, 300 € pour un chargé de mission, 200 € pour un agent chargé d'encadrement intermédiaire et 200 € pour les autres cadres.

⁸⁹ Attribution de l'IEMP d'un montant égal de 10 % afin de prendre en compte les contraintes liées aux fonctions comme le contact permanent avec le public.

⁹⁰ La prime de mobilité s'appuie sur des indemnités existantes et permet d'éviter une baisse de rémunération lors d'une mobilité interne. Elle permet donc d'individualiser le régime indemnitaire. Elle concerne 47 agents en 2015.

⁹¹ Il s'agit d'une prime d'une valeur de 15 points d'indice versée au personnel accompagnant un agent en reconversion professionnelle suite à une proposition de reclassement.

⁹² Mis en place par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014, le RIFSEEP vise à rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire de la fonction publique de l'Etat sur lequel s'organise ensuite celui de la fonction publique territoriale.

- indemnité de goudronnage (services techniques) ;
- indemnité de soudure à l'arc (ateliers).

A ce titre, la chambre fait observer qu'en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, la mise en place d'un régime indemnitaire doit être obligatoirement établie par délibération de l'assemblée délibérante. Par ailleurs, cette délibération, en application de l'instruction codificatrice n°07-024 MO du 30 mars 2007 relative aux pièces justificatives, doit être jointe au mandat transmis au comptable. Il convient donc que la commune se mette en conformité en prenant toutes les délibérations nécessaires.

Sur la période sous revue, le régime indemnitaire est resté relativement stable comme suit. Il est donc maîtrisé.

Tableau 82

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Régime indemnitaire titulaires (compte 64118)	5,78	5,90	5,81	5,86	5,81	6,02	5,77
Régime indemnitaire non titulaires (compte 64138)	0,89	0,90	0,87	0,95	0,97	0,92	0,85
Total	6,67	6,80	6,68	6,81	6,78	6,94	6,62

Source : comptes de gestion

4.5.2- Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit être à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Le temps d'intervention et le temps de trajet sont considérés comme du temps de travail effectif. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par délibération. La période d'astreinte entraîne une compensation, soit sous la forme d'un repos compensateur, soit sous la forme d'indemnités. L'agent bénéficiant d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service ou qui perçoit la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de responsabilités supérieures n'a pas droit à cette compensation.

Dans la commune, les astreintes sont organisées par une délibération en date du 24 juillet 2006. Comme le veut la réglementation, cette dernière prévoit son application à l'ensemble du personnel, quel que soit son statut et filière, à l'exception de ceux bénéficiant d'une concession de logement pour nécessité absolue de service ou détachés sur emplois fonctionnels. Elle ne distingue pas en revanche les emplois concernés ni même les modalités d'organisation. Le règlement intérieur du 15 mars 2011 est tout aussi imprécis. Le dispositif est en réalité fixé par plusieurs notes de service ou présentations réalisées en comité technique paritaire. Il convient donc que la commune se mette en conformité en prenant toutes les délibérations nécessaires.

Ces astreintes concernent essentiellement la filière technique. Au titre de cette filière, la réglementation prévoit uniquement le versement d'indemnités à l'exclusion d'un repos compensateur. Les montants ont nettement progressé sur la période (27 %) pour atteindre près de 0,11 M€ en fin de période comme suit. Il reste néanmoins en-dessous de l'EPCI (0,19 M€ en 2015) où la filière technique est aussi très présente.

Tableau 83

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Astreintes indemnisées	85 669	95 207	87 283	93 822	110 998	99 207	109 226

Source : commune

4.5.3- La bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI), instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, vise à attribuer une majoration de rémunération aux fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Cette loi a été complétée par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 et le décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant sur les emplois fonctionnels de direction.

La NBI est très utilisée dans l'établissement, elle concerne 462 agents soit 42,3 % des effectifs. Elle représente cependant moins de 1 % de la masse salariale comme suit :

Tableau 84

Effectif réel total hors vacataires	1 243
Effectif réel titulaires	1 091
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI en 2015	462
% d'agents bénéficiaires / effectif réel titulaires	42,3 %
Nombre de points de NBI attribués en décembre 2015	6 541
Dépense annuelle 2015 (en €)	353 095
% dépense annuelle 2015 de NBI rapportée à la masse salariale	0,7 %

Source : commune et CRC

Elle concerne essentiellement l'exercice de fonctions techniques polyvalentes et l'accueil à titre principal (10 points) et l'encadrement de proximité (15 points) ou faisant appel à une technicité (25 points). Ces attributions sont donc cohérentes avec les métiers exercés à la commune.

4.5.4- Les avantages en nature

4.5.4.1- Les logements de fonction

Pour la période sous revue et jusqu'en 2015, le régime des logements de fonction a été défini par une délibération en date du 1^{er} mars 2004. La nécessité absolue de service y était reconnue de manière très large avec 23 logements concernés et un grand nombre de gardiens et concierges.

Le régime des logements de fonction a été modifié par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant le code général de la propriété des personnes publiques et instituant des conditions plus restrictives. Les attributions par nécessité absolue de service ou les conventions d'occupation précaire avec astreinte sont ainsi conditionnées par la prise en charge exclusive des charges afférentes au logement par le bénéficiaire, la taille du logement qui doit être fonction des occupants et la durée ne pouvant excéder les fonctions exercées. La mise en place de ce nouveau régime devait être réalisée au plus tard le 1^{er} septembre 2015.

La commune a donc revu son régime de logements de fonction par une nouvelle délibération en date du 14 décembre 2015. L'octroi de la nécessité absolue de service y est encore très majoritaire avec 20 logements sur 21. La commune pourrait ainsi étudier des modes de gardiennage moins coûteux (mise sous alarme) même si les charges afférentes à ces logements ne sont plus supportées par la collectivité.

4.6- L'action sociale

La commune ne pilote pas directement l'action sociale destinée à ses agents, à l'exception de sa participation aux protections sociales complémentaires santé et prévoyance, et passe par l'intermédiaire d'une amicale du personnel municipal de Chambéry, structure associative dont les statuts révisés datent du 26 juin 2014. Cette association est aussi l'interlocuteur de la

communauté d'agglomération, du centre communal d'action sociale (CCAS) et du syndicat mixte Savoie déchets.

Suite à une délibération du 6 mai 2013, une nouvelle convention a été passée avec cette association le 28 mars 2014. Une subvention est accordée par la commune à l'association. Elle est déterminée sur la base d'un forfait de 226,41 € par agent en 2015 (soit une subvention totale de 300 000 €). Ce forfait est identique à celui des autres organismes. En outre, la commune affecte 2 ETPT à l'association ainsi que des locaux. Il apparaît toutefois que ces éléments ne sont pas valorisés dans l'annexe au compte administratif relative aux concours en nature attribués à des tiers. Il conviendrait que la commune se mette en conformité sur ce point.

L'analyse des prestations n'a pas révélé d'irrégularité.

A deux exceptions près (2012 et 2015), le budget annuel consacré à l'action sociale a été en moyenne de 0,41 M€. Il est essentiellement consacré au fonctionnement de l'amicale, la participation à la protection sociale complémentaire restant quant à elle émergente. Les importantes variations concernant l'amicale s'expliquent par les disponibilités dont elle pouvait bénéficier sur les exercices précédents. En 2016, la subvention à l'amicale a été de 0,25 M€.

Tableau 85

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prestations assurées par la commune	98 329	92 096	100 182	109 930	107 186	103 296	121 318
Participation protection sociale	0	0	0	0	38 216	66 910	68 788
Subvention amicale du personnel	277 504	285 043	289 114	0	300 000	300 000	50 215
Total	375 833	377 138	389 996	109 930	445 402	470 206	240 321

Source : commune

Les moyens consacrés à l'action sociale ont représenté sur la période 0,9 % de la masse salariale en moyenne soit moins de 400 € par agent.

4.7- La gestion prévisionnelle

4.7.1- Les documents prospectifs

Dans le secteur privé, il existe pour les entreprises de plus de 300 salariés une obligation triennale de négociation sur la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC). Cette obligation n'existe pas dans la fonction publique, en particulier territoriale. Elle peut cependant être mise en œuvre à l'initiative des exécutifs locaux.

Dans une perspective pluriannuelle, cette gestion consiste à :

- caractériser les emplois, les effectifs et les compétences actuels de l'organisation en réalisant notamment une cartographie, des référentiels, des fiches de postes et des évaluations annuelles ;
- opérer leur projection à court terme (1 an) et à moyen terme (3 ans) sous forme d'une ou plusieurs hypothèses notamment en matière de départs en retraite ;
- effectuer l'exploration des besoins futurs en emplois, effectifs et compétences et à identifier une cible stratégique notamment en pratiquant une veille professionnelle ;
- analyser les écarts entre les ressources projetées et les besoins futurs de l'organisation afin d'élaborer des plans d'action.

La commune n'a pas mis en place de GPEEC de manière formelle mais elle a finalisé en 2012 un projet de service public dont elle a souhaité faire un outil de sa politique en matière de ressources humaines. Ce projet partait d'une définition d'axes stratégiques avec des

préconisations en termes de compétences et la mise en place d'une cartographie des métiers. Cette dernière a été effectuée avec la définition de 33 familles de métiers qui ont des bases communes et qui présentent des possibilités de progression professionnelle.

La projection de la commune en matière de compétences a donc été bien menée dans le cadre de ce projet. Il reste que les volets « effectifs » et « emplois » ont été peu pris en compte. On constate en effet qu'aucune projection n'a été effectuée en termes de départs en retraite et de besoins nouveaux avec leurs implications en termes de formation et évolution des profils professionnels. La commune a néanmoins déclaré disposer d'un tel outil.

Il reste qu'un travail de projection est devenu d'autant plus nécessaire que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) dispose que le rapport d'orientation budgétaire doit comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* ». La commune doit donc intégrer la préparation de ce nouveau document programme.

De fait, lors de son débat d'orientation budgétaire 2017, la commune a bien produit des données assez détaillées sur les effectifs et la masse salariale. Il convient donc de poursuivre cet effort d'information.

4.7.2- Les outils de pilotage

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, prévoit que l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité. Ce rapport doit indiquer les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité. Les rapports sur l'état de la collectivité ont été produits pour les années concernées par l'obligation légale. Si la commune respecte bien la réglementation, elle n'exploite pas pour autant ces données et n'en fait pas un outil de pilotage, notamment lors de l'élaboration du rapport d'orientation budgétaire.

4.7.3- L'évaluation et la formation

La campagne d'évaluation annuelle débute fin juin dans la commune afin de se caler sur l'année scolaire et permettre d'évaluer aussi le personnel des écoles.

En 2016, une nouvelle fiche d'évaluation a été élaborée en cohérence avec la communauté d'agglomération qui présente comme principales rubriques les objectifs associés au poste, les compétences nécessaires et les formations requises. Cet outil, outre son intérêt pour le rapprochement des cultures professionnelles entre les deux organismes, met en place une base commune d'évaluation utile pour favoriser la mobilité entre les deux structures.

Conjointement à l'évaluation, la formation s'est progressivement mise en place dans la commune. Jusqu'en 2013, il existait peu de documents stratégiques dans ce domaine. Elle a établi en 2013 une « stratégie de formation » pour la période allant jusqu'à 2017.

Si les dépenses consacrées à la formation augmentent sur la période de 8,9 %, elles connaissent d'une année à l'autre des évolutions contrastées. Après une augmentation continue de 2009 à 2011, elles retrouvent en 2012 leur niveau de début de période. L'année 2013 qui coïncide avec le nouveau plan d'action de la commune montre une reprise marquée (+ 12,1 %) puis les dépenses diminuent à nouveau. Le budget de la formation reste néanmoins au-dessus de ce qu'il était avant la mise en place d'une stratégie en 2013 comme suit :

Tableau 86

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réalisés	136 740	154 491	154 003	149 159	174 340	159 550	131 192
Contribution CNFPT	284 989	287 277	286 400	261 515	294 179	297 177	301 509
Bilans individuels et coaching	0	6 240	11 414	13 044	6 682	2 400	55 054
Total	421 729	448 008	451 817	423 718	475 201	459 127	487 754

Source : commune

Il convient que la commune qui prépare un nouveau plan pluriannuel, maintienne cet effort en matière de formation afin de développer la mobilité interne dont elle fait un outil de recrutement privilégié en lien avec la communauté d'agglomération.

En conclusion de l'analyse de la gestion des ressources humaines, la chambre souligne que comme dans la plupart des communes comparables, le poste budgétaire du personnel est la charge principale du budget de fonctionnement de la commune. Il se situe à un haut niveau en particulier du fait du poids de l'encadrement supérieur. La maîtrise dans la durée de ces dépenses est un des éléments qui dégagera les marges de manœuvre qui lui sont nécessaires.

Indépendamment des transferts de personnel vers la communauté d'agglomération qui doivent faire l'objet d'une étude et d'une programmation, d'autres leviers peuvent être utilisés. Certains ont déjà été mis en place comme le non remplacement systématique des départs en retraite. Elle favorise aussi la mobilité interne en l'étendant à la communauté d'agglomération et la rend attractive par son régime indemnitaire. D'autres outils sont employés tels que la hausse des quotités de travail à temps non complet, la diminution du temps partiel et le recours à des emplois contractuels pour les secteurs où l'activité ou l'organisation ne sont pas stabilisés (éducation, services techniques). L'augmentation négociée du temps de travail dans la commune, aujourd'hui légalement inférieur à la durée légale, pourrait être un levier complémentaire.

Il reste que ces différents dispositifs conduisent à repenser l'organisation des services, prévoir les restructurations nécessaires, envisager l'évolution des compétences et mettre en place des formations et mesures d'accompagnements. A ce titre les outils prospectifs de la commune ont surtout concerné sur la période l'évolution des métiers au regard de l'évolution du service public. Il conviendrait qu'une gestion prévisionnelle des effectifs soit développée. Cette démarche pourrait être conduite en lien avec la communauté d'agglomération autour d'une gestion prévisionnelle commune.