



Dijon, le 19 octobre 2017

Le président

PVH/NB/FB

Réf. : 17-ROD2-MCJ-16

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de ses réponses.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Lettre recommandée avec accusé de réception

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Montceau-les-Mines concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis à M. le Préfet de Saône-et-Loire ainsi qu'à Mme la Directrice départementale des finances publiques de Saône-et-Loire.

Madame Marie-Claude JARROT

Maire de Montceau-les-Mines

*Hôtel de Ville
18 rue Carnot*

71300 MONTCEAU-LES-MINES

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose 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"*.

Il retient ensuite que *"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"*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Madame le Maire, l'assurance de ma considération très distinguée.

Pierre VAN HERZELE

Chambre régionale
des comptes
Bourgogne-Franche-Comté



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ETABLI A LA SUITE DU CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA
COMMUNE DE MONTCEAU-LES-MINES

(Département de Saône-et-Loire)

- Exercices 2012 et suivants -

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a examiné la gestion de la commune de Montceau-les-Mines pour les exercices 2012 et suivants.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- le suivi des recommandations de la chambre sur la politique de la ville ;
- la qualité de l'information financière et budgétaire ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gestion locale de la fonction publique territoriale ;
- les régies d'avances et de recettes ;
- les procédures de contrôle interne.

À travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de la commune, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 juillet 2016 avec M. Didier MATHUS, précédent ordonnateur, le 19 juillet 2016 avec Mme Marie-Claude JARROT, maire de la commune.

Dans sa séance du 29 septembre 2016, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été notifiées le 22 décembre 2016 à Mme Marie-Claude JARROT, ordonnateur en fonctions. Des extraits de ce rapport les concernant ont été communiqués, à la même date, à M. Didier MATHUS, précédent maire, ainsi qu'aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées et entendu, à sa demande, Mme Marie-Claude JARROT le 30 mars 2017, la chambre a adopté dans sa séance du 11 juillet 2017 les observations définitives ci-après présentées.

SOMMAIRE

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE	7
2. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	7
2.1. L'ENGAGEMENT D'UNE REFLEXION OPERATIONNELLE AVEC L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES CONTRACTUELS.....	7
2.2. LE RAPPORT SUR L'UTILISATION DE LA DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE ET DE COHESION SOCIALE.....	8
3. LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE	8
3.1. LE RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES	8
3.2. LES ANNEXES AUX COMPTES ADMINISTRATIFS	9
3.2.1. <i>Les annexes relatives à la dette</i>	9
3.2.2. <i>Les états annexes du personnel</i>	10
4. LA FIABILITE DES COMPTES	11
4.1. LE PATRIMOINE.....	11
4.1.1. <i>Une connaissance imparfaite du patrimoine</i>	11
4.1.2. <i>La gestion du patrimoine immobilier</i>	12
4.1.3. <i>La gestion du patrimoine mobilier</i>	12
4.1.4. <i>Vers un inventaire conforme à la réglementation</i>	12
4.2. UNE COMPTABILITE D'ENGAGEMENT IMPARFAITE	13
4.3. LE RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS.....	13
4.4. LES RESTES A REALISER	14
4.5. LES DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS	14
4.6. LES LIENS ENTRE LES DIFFERENTS BUDGETS	14
4.6.1. <i>Les flux entre le budget principal et le budget annexe de l'Embarcadère</i>	15
4.6.2. <i>Les flux entre le budget principal de la commune et les budgets du centre communal d'action sociale</i>	15
5. LA SITUATION FINANCIERE	16
5.1. PERIMETRE	16
5.2. LA FORMATION DU RESULTAT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	17
5.2.1. <i>Les produits de gestion</i>	17
5.2.2. <i>Les charges de gestion</i>	17
5.2.3. <i>Le résultat de la section de fonctionnement</i>	19
5.3. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS	19
5.3.1. <i>La capacité d'autofinancement</i>	19
5.3.2. <i>Le financement propre disponible</i>	20
5.3.3. <i>Les dépenses d'équipement</i>	20
5.3.4. <i>Le résultat de financement et l'équilibre financier</i>	21
5.4. LES MARGES DE MANŒUVRE	22
5.4.1. <i>La fiscalité directe</i>	22
5.4.2. <i>L'endettement</i>	23
5.5. CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE.....	24

6.	LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	24
6.1.	LES EFFECTIFS	24
6.1.1.	<i>L'évolution des effectifs</i>	24
6.1.2.	<i>La mutualisation entre la ville de Montceau les Mines et la communauté urbaine</i>	29
6.1.3.	<i>L'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les effectifs.....</i>	30
6.2.	LE TEMPS DE TRAVAIL.....	30
6.2.1.	<i>L'organisation du temps de travail</i>	30
6.2.2.	<i>L'absence au travail.....</i>	32
6.3.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	34
6.3.1.	<i>La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences</i>	34
6.3.2.	<i>La gestion des carrières</i>	34
6.4.	LA CREATION DES EMPLOIS.....	35
6.4.1.	<i>Les seuils démographiques encadrant les emplois de collaborateurs de cabinet.....</i>	35
6.4.2.	<i>Les seuils démographiques encadrant l'accès aux grades et emplois supérieurs.....</i>	36
6.5.	LE REGIME INDEMNITAIRE	37
6.5.1.	<i>Le régime indemnitaire fixé par l'assemblée délibérante</i>	37
6.5.2.	<i>La mise en œuvre du régime indemnitaire</i>	38
6.5.3.	<i>L'évolution du régime indemnitaire</i>	40
6.5.4.	<i>Les autres avantages</i>	42
6.6.	L'ACTION SOCIALE	46
6.7.	L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	47
6.7.1.	<i>L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération au cours de la période 2012-2015.....</i>	47
6.7.2.	<i>L'impact des différents facteurs d'évolution des charges de personnel</i>	49
7.	LES REGIES D'AVANCES ET DE RECETTES	50
7.1.	LE CADRAGE JURIDIQUE	51
7.1.1.	<i>L'intérêt de constituer des régies.....</i>	51
7.1.2.	<i>Les actes constitutifs des régies.....</i>	52
7.1.3.	<i>Les actes de nomination des régisseurs et des mandataires</i>	52
7.2.	LES CONTROLES ADMINISTRATIF ET COMPTABLE DES REGIES OPERES PAR L'ORDONNATEUR.....	53
7.2.1.	<i>Les dossiers centralisés</i>	53
7.2.2.	<i>Le suivi perfectible des cautionnements des régisseurs.....</i>	53
7.2.3.	<i>Le suivi défailant des changements et remplacements des régisseurs.....</i>	53
7.2.4.	<i>Le contrôle sur les pièces comptables.....</i>	54
7.2.5.	<i>L'inexistence de contrôles sur place.....</i>	54
8.	LES PROCÉDURES DE CONTROLE INTERNE	55

SYNTHÈSE

La commune de Montceau-les-Mines, qui compte un peu moins de 20 000 habitants, connaît une forte baisse de sa population depuis les années 80, à la suite de l'arrêt progressif de l'extraction houillère dans le bassin minier. Elle est membre de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau, créée en 1970, seule communauté urbaine organisée autour de deux villes centres.

Au cours de la période examinée par la chambre, l'information financière communiquée au conseil municipal lors de la procédure budgétaire et, par suite, aux citoyens, est très insuffisante au regard de ce que prévoit la réglementation. La fiabilité des comptes de la collectivité est affectée des insuffisances relatives à la comptabilité des engagements, au rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi qu'à la ventilation de certaines dépenses entre les différents budgets. Des progrès doivent également être faits dans le recensement et la valorisation du patrimoine, qui répondent imparfaitement à l'objectif de sincérité comptable et budgétaire.

Sous ces réserves, il ressort des états financiers consolidés des exercices 2012 à 2015 que la collectivité a su préserver ses équilibres financiers. L'autofinancement demeure, sur l'ensemble de la période, la composante majeure du financement des investissements. Toutefois, la commune doit être attentive à la maîtrise de ses charges de personnel qui représentent encore, fin 2015, 64 % des charges de fonctionnement réelles.

Le niveau de la dette, en diminution depuis 2012, représente 11 M€ fin 2015 et une désensibilisation partielle de produits structurés a été menée par la commune. La capacité de désendettement de la commune apparaît satisfaisante ; toutefois, l'inscription d'emprunts nouveaux au budget de l'exercice 2016, adossés en partie à une convention de crédit-bail dans le cadre du projet de maison médicale, impose à l'ordonnateur une vigilance particulière dans la conduite de ces opérations.

La gestion des ressources humaines se caractérise par un niveau soutenu de la masse salariale. La collectivité dispose d'un taux d'administration élevé, les effectifs permanents n'ayant été réduits que d'environ cinq équivalents temps plein durant la période examinée par la chambre. Le recours significatif à d'autres types d'emplois à partir de 2015 pose la question de leur pérennisation en raison d'une mutualisation réduite avec la communauté urbaine Le Creusot-Montceau. En outre, le maintien d'une durée du travail inférieure à la durée légale et un avancement d'échelon à la cadence minimale pour 80 % des agents, hormis en 2014, sont critiquables au plan de la régularité comme de la bonne gestion. Enfin, les irrégularités relevées en matière de régime indemnitaire devraient conduire la collectivité à procéder à sa refonte globale en vue d'en faire un véritable outil de gestion des ressources humaines.

Les régies d'avances et de recettes communales traduisent des manquements, notamment s'agissant des contrôles administratif et comptable auxquels est tenu l'ordonnateur, qui rendent nécessaire l'élaboration d'un plan de contrôle ciblé en fonction des enjeux et des risques relevés.

Enfin, en raison des nombreuses anomalies que présente la gestion administrative et comptable de la collectivité, un renforcement des procédures de contrôle interne au sein des services municipaux apparaît nécessaire.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre recommande à la collectivité de se conformer à ses obligations de transparence financière en veillant à la complétude de l'information portée au rapport sur les orientations budgétaires et en produisant des états annexés aux budgets conformes à la réglementation.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la collectivité de se doter d'un inventaire physique et comptable exhaustif visant, d'une part, à garantir la conformité du bilan, et, d'autre part, à élaborer un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre des procédures assurant une comptabilité d'engagement exhaustive et son référencement sur chaque pièce de la chaîne comptable et budgétaire, tant pour une correcte application du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent que pour l'inscription de restes à réaliser sincères.

Recommandation n° 4 : La chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre la journée de solidarité et de réexaminer le maintien du régime dérogatoire qui consacre une durée effective du travail inférieure à la durée légale.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande à la collectivité de veiller à respecter les seuils spécifiques qui encadrent les créations de certains emplois.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande à la collectivité de refondre le régime indemnitaire afin d'en garantir la cohérence, tout en intégrant dès à présent les dispositions du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande à la collectivité d'établir un plan de contrôle ciblé en fonction des enjeux et des risques des régies et de s'assurer de son respect.

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située dans le département de Saône-et-Loire, la commune de Montceau-les-Mines est une ancienne ville minière qui a été confrontée à de lourds défis économiques suite à l'arrêt progressif de l'exploitation du charbon.

En 2016, la ville compte 19 482 habitants, population en forte baisse depuis les années 80. Le taux d'activité de la population (70 %) est inférieur à celui du département (73 %). S'agissant des effectifs salariés, le poids de l'industrie (31 %) est supérieur à celui constaté dans l'ensemble du département (26 %) et de la région (23 %). En lien avec l'héritage des restructurations industrielles passées, la proportion de publics précaires est forte et le taux de chômage sur la zone d'emploi du Creusot-Montceau est le plus élevé du département, soit 11,8 % contre 9,2 % pour la Saône-et-Loire. La part de chômage de longue durée et de très longue durée dans le bassin de Montceau-les-Mines est également supérieure (58 %) à celle du département (55 %) ; les demandeurs d'emploi ayant un droit ouvert au revenu de solidarité active ont augmenté entre septembre 2014 et septembre 2015 de 14 %, contre 9 % dans la Saône-et-Loire.

Montceau-les-Mines fait partie de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines, créée le 13 janvier 1970, composée de deux bassins bien identifiés qui partagent une stratégie de réindustrialisation et dont Montceau-les-Mines et Le Creusot sont les deux villes centres.

2. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dans son rapport du 1^{er} août 2012, la chambre formulait un certain nombre de recommandations concernant la politique de la ville dans le cadre d'une enquête commune de la Cour et des chambres régionales des comptes¹.

2.1. L'engagement d'une réflexion opérationnelle avec l'ensemble des partenaires contractuels

Lors du contrôle précédent, le contrat urbain de cohésion sociale constituait le support juridique de l'intervention partenariale entre l'État, la communauté urbaine et la commune de Montceau-les-Mines dans la mise en œuvre du projet de développement social et urbain. La chambre recommandait d'engager une réflexion opérationnelle avec l'ensemble des partenaires sur la répartition des compétences en matière d'action sociale entre le niveau communal et intercommunal, sur la définition d'un projet intercommunal structuré autour de quelques priorités définies en commun et sur les modalités de pilotage et d'évaluation.

Depuis lors, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a profondément réformé la politique de la ville en inscrivant le principe d'une co-construction de la politique de la ville avec les habitants, en redéfinissant les quartiers prioritaires, en instaurant un contrat urbain global et enfin, en engageant une nouvelle étape de rénovation urbaine.

¹ Enquête qui a donné lieu à la publication, en juillet 2012, d'un rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « La politique de la ville : une décennie de réformes ».

Aujourd'hui, le contrat de ville a succédé au contrat urbain de cohésion sociale. Pour la commune de Montceau-les-Mines, ce contrat a été approuvé par délibération du 22 septembre 2015. Les stipulations contractuelles prévoient, pour la communauté urbaine, le pilotage du contrat de ville, et, pour la commune, la mise en œuvre opérationnelle de la politique de la ville sur son territoire. À cette fin, une « annexe opérationnelle » devait être jointe au contrat de ville en début d'année 2016, sur la base de travaux réalisés au cours du second semestre 2015. Si une telle annexe opérationnelle n'existe pas en tant que telle à ce jour, la commune met en œuvre, dans le cadre d'une programmation annuelle validée par les instances du contrat de ville, des projets corrélés aux quatre piliers thématiques de ce contrat.

2.2. Le rapport sur l'utilisation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

La commune de Montceau-les-Mines percevant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), un rapport doit être présenté chaque année à l'assemblée délibérante afin de retracer « l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés », conformément à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

La chambre relevait que les délibérations présentées annuellement à l'assemblée revêtaient un caractère excessivement sommaire et invitait en conséquence la commune à présenter un rapport conforme aux dispositions précitées.

Alors que la progression de la DSU est significative, elle est passée de 1,17 M€ en 2010 à 1,77 M€ en 2014 et 2,14 M€ en 2015, la collectivité continue de présenter des rapports annuels lacunaires, en retenant une approche par actions formalisée à l'identique de la précédente période contrôlée : mêmes listes de sommes affectées à des secteurs d'actions, sans qu'aucune unité ne puisse être dégagée dans les actions relevant du développement social urbain. En outre, les indicateurs de réduction des inégalités n'étant toujours pas renseignés, l'impact réel des actions considérées demeure, à ce jour, incertain.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de se conformer à la loi dans les délais les plus brefs.

3. LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE

3.1. Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit un débat en conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant le vote du budget. La convocation des conseillers municipaux doit être accompagnée d'une note de synthèse relative aux orientations générales du budget, conformément à l'article L. 2121-12 du code précité. La jurisprudence administrative² souligne que celle-ci ne peut se limiter à quelques considérations générales et doit être suffisamment détaillée.

² CE, 12 juillet 1995, commune de Simiane-Collongue, req. n° 155495 et CAA Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye, n° 02DA00016.

L'instruction budgétaire et comptable M14 reprend ces dispositions et précise que, lors de ce débat, le maire fait connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications envisagées par rapport au budget antérieur.

Au regard de ces règles, les informations telles qu'elles ressortent du rapport sur les orientations budgétaires de la commune de Montceau-les-Mines apparaissent perfectibles :

- les éléments d'analyse prospective relatifs aux investissements pluriannuels ne figurent dans aucun rapport ; seul celui de 2014 mentionne deux investissements projetés au-delà du budget primitif suivant mais sans en porter d'estimation ;
- les principaux investissements prévus au budget primitif sont listés sans qu'une enveloppe prévisionnelle ne soit proposée, hormis en 2015 ;
- les éléments d'analyse prospective relatifs à l'endettement ne figurent que dans les rapports de 2012 et 2013 ;
- les prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement sont estimées au regard du volume du budget primitif ou du compte administratif précédent, sans indication de montant ni de pourcentage, hormis pour 2015 ;
- les montants du FCTVA, des amortissements et de l'autofinancement ne sont mentionnés qu'en 2012 et 2013.

Depuis la loi du 7 août 2015, le renforcement des exigences de transparence financière a conduit le législateur à introduire de nouveaux éléments dans le rapport d'orientations budgétaires concernant la structure et la gestion de la dette, et, pour les communes de plus de 10 000 habitants, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail.

Le rapport d'orientations budgétaires 2016 de la commune de Montceau-les-Mines débattu en séance du 7 décembre 2015 apparaît particulièrement en retrait des précédents rapports et des nouvelles obligations d'information financière. En effet, en dehors d'une liste de projets majeurs et d'une projection de la progression de l'endettement, ne figurent aucune masse ou estimation financière. Il fait en outre référence à des éléments partiels d'exécution du budget de l'exercice 2015, faute de disposer d'un compte administratif.

En effet, alors que, jusqu'en 2015, le cycle budgétaire communal était organisé sur un budget unique, la collectivité intégrant le résultat de l'exercice précédent lors du vote du budget primitif courant mars (décalé en avril pour 2014), pour 2016, la commune a avancé le vote du budget primitif au mois de février, sans reprise des résultats, ne serait-ce que de manière anticipée. Le compte administratif de l'exercice 2015 a finalement été adopté deux mois plus tard, le 12 avril, et les résultats de clôture n'ont été repris que le 20 juin, lors du vote du budget supplémentaire.

Ce nouveau cycle budgétaire, légal mais très séquencé, rend encore plus nécessaire de disposer d'informations et de prévisions détaillées lors du débat sur les orientations budgétaires. Bien que des informations plus complètes en matière de gestion de la dette aient été formalisées dans le rapport de 2017, la chambre invite la collectivité à se conformer à ses obligations de transparence financière dans ses prochains rapports sur les orientations budgétaires.

3.2. Les annexes aux comptes administratifs

3.2.1. Les annexes relatives à la dette

Bien que celles-ci soient plus complètes, suite aux observations précédentes de la chambre, des marges de progrès demeurent.

En effet, les états de répartition des emprunts par structure de taux ne font pas mention du type d'indices, de la durée du contrat, des dates des périodes bonifiées, des taux minimal et maximal, du coût de sortie, des taux après couverture ; ceux de répartition par nature de dette ne portent pas les dates de signature du contrat, du premier remboursement, l'index, le taux initial, la devise, la périodicité des remboursements, le profil d'amortissement, la possibilité ou non de remboursement anticipé, le coût de sortie, sa couverture éventuelle, la durée résiduelle, le taux d'intérêt. Enfin, les états de remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement ou le détail des opérations de couverture, ou encore des emprunts renégociés au cours de l'année sont absents des annexes, alors que deux emprunts souscrits en 2008 ont été refinancés en 2013 et 2015.

3.2.2. Les états annexes du personnel

Les états du personnel annexés aux budgets ne sont pas conformes à l'instruction M14.

Concernant le tableau des emplois budgétaires et pourvus, il s'agit notamment :

- des emplois fonctionnels qui « sont également comptabilisés dans leur filière d'origine », disposition non mise en œuvre en 2014 et 2015 pour le directeur général des services, le directeur général adjoint des services et le directeur général des services techniques ;
- des emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante où « les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet [...] à hauteur de la quotité de travail prévue par la délibération créant l'emploi ». Or, la collectivité a comptabilisé chaque emploi budgétaire à temps non complet pour une unité ;
- des emplois pourvus comptabilisés par la collectivité en équivalent temps plein sans rapport avec la période d'activité sur l'année, les agents à temps partiel correspondant à une unité, alors que ces emplois pourvus doivent être comptés en « équivalent temps plein annuel travaillé » ;
- des emplois pourvus globalisés par la collectivité sans distinction entre ceux pourvus par des agents titulaires et non titulaires ;
- de l'absence de l'état spécifique concernant les agents non titulaires.

Concernant le budget de l'Embarcadère, aucun état du personnel n'est annexé.

La collectivité comptabilise également, au sein du tableau des effectifs réservé aux emplois permanents, des emplois non permanents tels que saisonniers, contrats aidés, apprentis.

Enfin, plus généralement, la commune de Montceau-les-Mines présente ses effectifs de façon globalisée dans ses délibérations et ses états annexes, n'offrant pas à l'assemblée une vision précise de la consistance de chaque budget.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre, dès l'exercice 2017, la recommandation de la chambre.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande à la collectivité de se conformer à ses obligations de transparence financière en veillant à la complétude de l'information portée au rapport sur les orientations budgétaires et en produisant des états annexés aux budgets conformes à la réglementation.

4. LA FIABILITE DES COMPTES

Des insuffisances apparaissent dans la fiabilité des comptes de la commune de Montceau-les-Mines en raison d'une application partielle ou erronée de certains principes comptables.

4.1. Le patrimoine

4.1.1. Une connaissance imparfaite du patrimoine

La tenue de l'inventaire est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification de manière exhaustive dans l'inventaire physique, ainsi que de l'ajustement de l'inventaire comptable en fonction des données réellement présentes au sein de la collectivité. Ces deux inventaires doivent être en concordance, entre eux mais également avec l'état de l'actif immobilisé tenu par le comptable et suivi au bilan.

Au-delà de cette obligation, une tenue rigoureuse de l'inventaire permet de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes.

Ces dispositions sont d'autant plus pertinentes pour Montceau-les-Mines que cette commune, marquée par la cessation de l'extraction houillère, s'était portée acquéreur dans les années 80 et au début des années 90, de nombreux bâtiments industriels, souvent dans le cadre de montages financiers qui avaient lourdement grevé les finances communales³. Cet héritage se traduit, encore à ce jour, par l'existence d'un patrimoine immobilier lourd et diffus.

Or, en guise d'inventaire, la collectivité n'a fourni au cours du contrôle qu'un état de l'actif arrêté au 9 mars 2015, état tenu par le comptable et « mis à jour tous les ans en fonction des certificats d'intégration établis par la ville », l'état préexistant n'ayant pas été repris lors du changement de logiciel comptable en 2006. La chambre observe à cet égard que l'ordonnateur, qui détient la connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur enregistrement comptable.

À ce jour, par ailleurs, la commune joint en annexe du compte administratif un état dénommé « Immobilisations de l'exercice ». Cet état tenu au service des finances recense, par nature comptable, les biens faisant l'objet d'un amortissement au cours de l'exercice. Il retranscrit l'ensemble des informations constituant un état d'inventaire mais présente des écarts avec l'état de l'actif constitué par le comptable : outre l'absence de recensement des biens totalement amortis ou exonérés d'amortissement comme de ceux ayant fait l'objet d'acquisition au cours de l'exercice, apparaissent des discordances sur les numéros, les durées d'amortissement, les valeurs d'acquisition, les amortissements antérieurs ou de l'exercice, ou encore la valeur nette comptable au 31 décembre de l'exercice. Des écarts sont également recensés entre cet état « Immobilisations de l'exercice » joint en annexe du compte administratif 2014 et la balance des comptes 20 – 21 et 28 du compte de gestion 2014. Enfin, le défaut de connaissance exhaustive de son patrimoine empêche la collectivité de mettre en œuvre une gestion active de celui-ci par la rationalisation de son utilisation, l'adoption d'une stratégie formalisée de cessions et acquisitions immobilières, l'élaboration d'un programme d'entretien ainsi qu'une optimisation de la gestion des charges de fonctionnement induites. En effet, si la commune tient des tableaux de bord de suivi des consommations et dépenses de fluides par nature (eau, gaz, électricité), elle ne dispose pas, à ce jour, des coûts par bâtiment (entretien, fluides, assurances).

³ Voir, à ce titre, le rapport public particulier de la Cour des comptes de novembre 1996 « Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises », page 53.

4.1.2. La gestion du patrimoine immobilier

Entre 2012 et 2014, le service « aménagement et urbanisme », comprenant un agent et son chef de service, était chargé d'établir un schéma directeur permettant d'aboutir à un plan prévisionnel d'investissement. Pour ce faire, des groupes de travail interservices devaient créer des fiches inventaire patrimoine et foncier en vue d'un recensement exhaustif des biens immobiliers. Des fiches écoles, bâtiments sportifs et associatifs ont ainsi été constituées. Des cessions ont également été réalisées. Enfin, en 2013, un « Challenge Eco pôles » avait permis de sensibiliser les agents aux économies d'énergie sur leurs lieux de travail et de connaître les coûts des fluides pour une quinzaine de bâtiments.

Depuis 2014, le service « aménagement et urbanisme », composé d'un chef de service et de trois agents, comprend une cellule « patrimoine/foncier ». Des documents et tableaux de suivi sont confectionnés selon trois axes : recensement des actes notariés⁴, des conventions diverses⁵, et du patrimoine bâti par la récupération et la simplification des états et fiches établis précédemment. En outre, un état du foncier non bâti a été établi à partir des données récupérées auprès du cadastre ; outre des cessions à prévoir, il fait ressortir des régularisations à opérer avec la CUCM, concernant notamment le domaine public qui n'est plus propriété de la ville. Toutefois, les valeurs brutes du patrimoine ancien ne sont pas reconstituées.

À ce jour, les démolitions et cessions de bâtiments se poursuivent.

Par ailleurs, la commune mène plusieurs réflexions en vue de rationaliser l'utilisation des bâtiments, notamment sur l'offre scolaire et les équipements sportifs.

Enfin, les possibilités de mutualisation des mises à disposition d'infrastructures auprès des associations ayant des activités identiques sont étudiées, au regard du ratio coût/utilisation trop élevé à ce jour⁶.

4.1.3. La gestion du patrimoine mobilier

La collectivité ne dispose pas d'un plan de renouvellement lié à l'obsolescence des biens amortis et n'est pas en mesure de connaître parfaitement l'état de ses biens. S'agissant du parc de matériel roulant, la commune a cependant prévu, pour 2016, de le renouveler en commençant par les véhicules en mauvais état. Un plan de suivi et de renouvellement devrait par ailleurs être élaboré.

4.1.4. Vers un inventaire conforme à la réglementation

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à terminer le travail de reconstitution de l'inventaire à la clôture de l'exercice 2018. La chambre en prend acte et rappelle à la collectivité l'importance de la connaissance du patrimoine pour l'identification des risques, l'optimisation de la gestion des biens, mais aussi l'ajustement des amortissements et provisions, obligatoires dans les communes de plus de 3 500 habitants.

⁴ En mars 2016, sont recensés les actes des années 1957 à 1987.

⁵ Location d'emplacement publicitaire, occupation précaire du domaine public ou fluvial, mutualisation de moyens, servitudes.

⁶ Certains locaux chauffés à l'année ne sont utilisés qu'en qualité de lieu de stockage par les associations.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la collectivité de se doter d'un inventaire physique et comptable exhaustif visant, d'une part, à garantir la conformité du bilan, et, d'autre part, à élaborer un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier.

4.2. Une comptabilité d'engagement imparfaite

Conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées. Cette comptabilité administrative permet de déterminer les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement par différence entre le total des ouvertures de crédits et le total des dépenses engagées non mandatées ajouté à celui des mandats émis. En fin d'année, le total des dépenses engagées et non mandatées est constaté en restes à réaliser, lesquels doivent être inscrits au budget de l'exercice suivant.

La chambre observe que les extractions de données sur l'ensemble des mandats de paiement transmises par la collectivité pour chacun des exercices 2012 à 2015 (fichier format Excel) présentent un nombre important de mandats sans référence à un quelconque engagement.

Ainsi, en fonctionnement, pour 2014, sur 4 435 mandats ordinaires⁷, 1 321 ne font référence à aucun engagement pour un montant total de 2,1 M€ ; il en était déjà de même en 2012 pour 1 708 mandats ordinaires, représentant un montant total de 2,1 M€, sur 4 841 mandats émis. En 2015, sur 5009 mandats ordinaires, 1 302, pour un montant total de 1,8 M€ ne font référence à aucun engagement.

Concernant les dépenses d'investissement, le même constat est effectué, sachant qu'en 2012, 65 % du montant total des dépenses d'équipement du budget principal n'ont fait mention d'aucun d'engagement comptable, pourcentage ramené à 21 % en 2014 et 11 % en 2015, alors que certains de ces mandats faisaient par ailleurs référence à des marchés.

La chambre invite la collectivité à analyser les causes des défauts d'engagements constatés et à y porter remède afin de permettre une application correcte du principe de rattachement des charges et des produits ainsi que l'inscription de « restes à réaliser » sincères.

À terme, cette insuffisance obère la fiabilité future de la dématérialisation de la chaîne comptable et budgétaire, progressivement obligatoire d'ici le 1^{er} janvier 2020.

4.3. Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent résulte de l'application du principe d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à service fait et tous les produits relatifs à droits acquis au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pu être comptabilisés en raison de la non-réception de la pièce justificative par l'ordonnateur. Cette procédure est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants et vise la seule section de fonctionnement.

⁷ Hors mandats de paie, d'annulation ou de rattachement, et hors dépenses de carburants, fluides, taxes-redevances Telecom, affranchissements, intérêts d'emprunts, lesquelles peuvent faire l'objet de paiement avant mandatement (2nd alinéa de l'article 32 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

À Montceau-les-Mines, à la clôture de l'exercice, les dépenses de fonctionnement engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait avant la clôture de l'exercice donnent lieu à rattachement ; y sont ajoutées les factures "en attente de réception" recensées auprès des services, la comptabilité d'engagement n'étant pas exhaustive.

Le rattachement des charges à l'exercice représente entre 1,7 % et 2,6 % des charges de gestion sur la période 2012-2015. Les défauts de rattachement sont limités et estimés entre 125 000 € et 225 000 € sur les exercices 2012 à 2015.

Le rattachement des produits à l'exercice représente entre 2,4 % et 2,7 % des produits de gestion sur la période 2012-2015. Les défauts de rattachement sont là aussi limités, évalués entre 56 000 € et 87 000 € sur les exercices 2012 à 2015. Il est à noter que les redevances de chauffage urbain versées au titre de la délégation de service public pour l'hiver 2013-2014 ont fait l'objet d'un titre de recettes émis le 30 avril 2015 pour 88 344,25 € sans être rattachées à l'exercice précédent ; elles se sont donc cumulées à celles de l'exercice 2015 qui s'élevaient à 88 966,70 €. Cette omission a fait l'objet de retraitements dans l'analyse financière pour une restitution plus fidèle des évolutions.

4.4. Les restes à réaliser

Les restes à réaliser au 31 décembre de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. Ils s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire, ainsi qu'au résultat des exercices antérieurs, avec lesquels ils contribuent à former le résultat cumulé porté au compte administratif.

Ils n'appellent pas d'observations particulières au-delà des carences relevées dans la tenue de la comptabilité d'engagement des dépenses d'équipement.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre des procédures assurant une comptabilité d'engagement exhaustive et son référencement sur chaque pièce de la chaîne comptable et budgétaire, tant pour une correcte application du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent que pour l'inscription de restes à réaliser sincères.

4.5. Les dotations aux amortissements

Les dotations aux amortissements sont croissantes, passant de 330 000 € en 2012 à 480 000 € en 2015. Le suivi régulier des immobilisations en cours et leur basculement aux comptes définitifs des immobilisations méritent d'être soulignés.

La chambre observe cependant que l'absence de tenue d'un inventaire par la collectivité conduit à douter de l'exactitude de l'estimation du calcul des dotations aux amortissements à opérer chaque année.

4.6. Les liens entre les différents budgets

Au sein de la commune de Montceau-les-Mines, les dépenses afférentes à chaque budget ne sont pas toujours comptabilisées régulièrement.

4.6.1. Les flux entre le budget principal et le budget annexe de l'Embarcadère

La chambre rappelle que les budgets annexes des collectivités territoriales ont pour finalité de retracer les opérations budgétaires de certains services publics locaux dépourvus de personnalité juridique. Pour les services publics à caractère administratif, leur création, facultative, permet d'identifier l'activité et les coûts.

La commune de Montceau-les-Mines a fait le choix de créer un budget annexe pour assurer un suivi précis de l'équipement culturel dénommé « l'Embarcadère ».

S'agissant de la comptabilisation des charges de personnel entre le budget principal et le budget annexe de l'Embarcadère, il a été relevé que le coût de la participation des agents des services de la ville au festival Tango, Swing et Bretelles n'est pas rattaché au budget annexe ; de même, des frais de mission du personnel pris en charge par la régie d'avance sont imputés au budget principal lorsqu'il s'agit d'agents de l'Embarcadère ou ne sont pas rattachés au budget annexe de l'Embarcadère lorsqu'il s'agit d'agents de services de la ville intervenant pour des missions au bénéfice de l'Embarcadère. Enfin, le budget principal a pris en charge le remboursement, à sa collectivité d'origine, de l'indemnité de formation de la responsable administrative de l'Embarcadère recrutée par voie de mutation.

La chambre observe que ce budget annexe percevant une subvention d'équilibre du budget principal, la comptabilisation des dépenses doit être effectuée strictement au sein de chaque budget, sous peine de fausser le coût réel du fonctionnement de l'équipement culturel de l'Embarcadère et d'en biaiser l'analyse.

La chambre prend acte des engagements de l'ordonnateur de comptabiliser strictement les dépenses au sein de chaque budget.

4.6.2. Les flux entre le budget principal de la commune et les budgets du centre communal d'action sociale

La chambre rappelle qu'un CCAS est un établissement public administratif administré par un conseil d'administration présidé par le maire. Doté de la personnalité morale, il dispose également d'un budget propre.

Si les mises à disposition de fonctionnaires de la commune au profit du CCAS font l'objet de conventions et que des remboursements généralisés ont été effectués depuis le 1^{er} janvier 2013 – à la suite des précédentes observations de la chambre – la convention du 10 avril 2013 entre la ville de Montceau-les-Mines et le CCAS prévoit que, disposant « de son personnel émargeant au budget principal ou annexe », le CCAS « recrutera directement le personnel nécessaire à son fonctionnement », et que « les postes sont créés par délibération du conseil d'administration et le personnel recruté par le président ».

Or, les responsables du foyer "les peupliers", budget annexe du CCAS, ont été recrutés par arrêtés du maire des 21 janvier 2014, 16 décembre 2014 et 14 janvier 2016, sur des postes créés au tableau des effectifs de la ville ; mis à disposition du foyer "les peupliers" lorsqu'ils sont titulaires, ils sont "affectés" au foyer résidence "les peupliers" lorsqu'ils sont non titulaires ; leur mise à disposition ou "affectation" est remboursée à hauteur de 50 % du coût de leur rémunération.

En outre, une précédente responsable du foyer "les peupliers", agent communal mis à disposition par la commune avec remboursement de 50 % du coût de sa rémunération jusqu'au 31 décembre 2013, a bénéficié d'une nouvelle mise à disposition auprès du CCAS à compter du 1^{er} janvier 2014 dans le cadre du projet de réussite éducative dont elle est la coordinatrice. Sa mise à disposition fait l'objet d'un remboursement intégral du coût de sa rémunération par le CCAS, alors que son poste est rattaché à la direction du pôle Éducation de la ville.

Enfin, trois agents de la commune ont été mis à disposition du CCAS ou du foyer "les peupliers" par convention au 1^{er} janvier 2010, renouvelée au 1^{er} janvier 2013, pour y assurer la totalité de leur temps de travail. Or, le décret n° 2011-541 du 17 mai 2011 prévoit que si la mise à disposition peut être prononcée pour une période maximale de trois ans, le fonctionnaire dont la mise à disposition est totale doit se voir proposer, lors de son renouvellement et lorsqu'il existe un cadre d'emplois de niveau comparable au sein de l'établissement d'accueil, une mutation, un détachement ou une intégration directe dans ce cadre d'emplois.

En dehors des charges de personnel, les dépenses d'eau du foyer « Les Peupliers » sont imputées au compte 60611 « eau et assainissement » du budget principal de la commune. Si elles font l'objet d'un titre de recettes permettant leur prise en charge finale au budget du foyer, elles sont cependant imputées au compte 758 « produits divers de gestion courante » et faussent par là-même le coût réel des dépenses d'eau et d'assainissement constatées au budget principal de la ville⁸. Elles ont été régularisées en décembre 2016 suite à l'observation de la chambre.

Ces constats reflètent des confusions dans la comptabilisation des dépenses afférentes à chaque budget auxquelles la commune est invitée à mettre un terme. La chambre prend acte de la volonté affirmée par l'ordonnateur de s'engager dès 2017 à la fiabilisation des procédures et règles comptables.

5. LA SITUATION FINANCIERE

5.1. Périmètre

Le budget principal de la commune de Montceau-les-Mines se complète de deux budgets annexes, l'un permet d'isoler la gestion d'un équipement culturel, « l'Embarcadère », et l'autre retrace la location de locaux communaux assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée.

En raison, d'une part du poids élevé des dépenses de personnel au sein du budget annexe de l'Embarcadère, et, d'autre part de l'intégration à partir de 2016 d'un projet d'investissement significatif, à savoir une maison médicale pluridisciplinaire, au sein du budget annexe des opérations soumises à la TVA, une analyse financière consolidée a été réalisée afin de disposer d'une vision globale des finances communales.

La présente analyse financière porte sur les exercices 2012 à 2015. Elle repose sur les comptes de gestion et les comptes administratifs, ainsi que sur les données issues de l'outil ANAFI des juridictions financières et du site internet Collectivités locales « Les comptes des communes ».

⁸ Pour 2015, elles ont représenté 11 374,06 € et fait l'objet d'un titre de recettes du 8 janvier 2016.

5.2. La formation du résultat de la section de fonctionnement

5.2.1. Les produits de gestion

Tableau n° 1 : Les produits de gestion consolidés 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 989 478	10 275 753	10 377 167	10 842 260	2,8%
+ Ressources d'exploitation retraitées*	1 762 119	1 727 742	1 853 745	1 706 916	-1,1%
= Produits "flexibles" (a)	11 751 597	12 003 495	12 230 913	12 549 176	2,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 211 440	8 383 353	8 438 004	8 311 524	0,4%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 665 349	1 738 729	1 783 736	1 966 855	5,7%
= Produits "rigides" (b)	9 876 789	10 122 082	10 221 740	10 278 379	1,3%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	59 957	36 645	36 443	45 226	-9,0%
= Produits de gestion (a+b+c)	21 688 344	22 162 223	22 489 097	22 872 781	1,8%

* retraitées de l'omission de rattachement des redevances de la DSP chauffage pour 2014

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Entre 2012 et 2015, les produits de gestion ont augmenté de 5,5 %, soit 1,18 M€. Cette progression provient pour l'essentiel des produits considérés comme « flexibles », la commune disposant d'une marge de manœuvre sur ce type de recettes. Quant aux produits « rigides », leur évolution demeure atone sur la période.

Les ressources fiscales représentent, sur l'ensemble de la période, près de la moitié des produits de gestion ; leur évolution moyenne annuelle de 2,8 % est due en totalité à l'augmentation des bases fiscales, la commune ayant fait le choix de ne pas augmenter les taux d'imposition des taxes locales. Sur l'ensemble de la période sous revue, les contributions directes de Montceau-les-Mines restent inférieures à la moyenne nationale de la strate des communes de 20 000 à 49 999 habitants (année 2012) et de celle des communes de 10 000 à 19 999 habitants (depuis 2013), même si elles s'en approchent progressivement. En 2012, les impôts locaux de la commune représentaient 464 € par habitant au regard des 540 € pour la moyenne nationale ; en 2015, ils s'élèvent à 522 € par habitant, 531 € pour la moyenne nationale.

Les dotations et participations représentent sur l'ensemble de la période 45 % des produits de gestion et la commune apparaît bénéficiaire des mécanismes de péréquation, tant horizontaux que verticaux : entre 2012 et 2015, le FPIC et la dotation de solidarité communautaire ont augmenté respectivement de 161 000 € et 175 000 €. En outre, la dotation globale de fonctionnement, de par la forte évolution de la part liée à la dotation d'aménagement (13,5 % en moyenne annuelle, soit 785 000 € sur la période), demeure stable, passant de 6,09 M€ en 2012 à 6,21 M€ en 2015.

5.2.2. Les charges de gestion

Tableau n° 2 : Les charges de gestion consolidées 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 642 342	6 060 958	5 838 709	5 678 537	0,2%
+ Charges de personnel	12 432 187	12 539 007	12 801 247	13 059 806	1,7%
+ Subventions de fonctionnement	621 009	655 516	751 720	777 149	7,8%
+ Autres charges de gestion	354 630	300 527	273 158	295 954	-5,9%
= Charges de gestion	19 050 168	19 556 009	19 664 833	19 811 446	1,3%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion affichent une progression moyenne annuelle de 1,3 % sur la période 2012-2015, et une augmentation globale de 4 %, soit 0,76 M€.

En premier lieu et sur l'ensemble de la période, les charges de personnel représentent 65 % des charges de gestion et constituent, à ce titre, le premier poste de dépenses de la commune.

Tableau n° 3 : Les charges de personnel consolidées 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire	6 894 925	6 967 726	7 341 338	7 487 130	2,8%
+ Rémunérations du personnel non titulaire	1 767 477	1 642 307	1 364 345	1 155 489	-13,2%
+ Autres rémunérations	0	56 756	95 173	243 680	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	8 662 402	8 666 789	8 800 856	8 886 299	0,9%
- Atténuations de charges	108 222	150 490	160 895	135 750	7,8%
- Atténuations de charges retraitées *	108 222	110 480	118 010	135 750	7,8%
= Rémunérations du personnel	8 554 180	8 516 300	8 639 960	8 750 549	0,8%
= Rémunérations du personnel retraitées *	8 554 180	8 556 309	8 682 846	8 750 549	0,8%
+ Charges sociales	3 489 787	3 697 929	3 873 195	3 819 502	3,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	228 876	237 446	246 068	244 424	2,2%
+ Charges de personnel externe	159 343	87 333	42 022	245 333	15,5%
- Remboursement de personnel mis à disposition	139 166	142 320	188 443	202 207	13,3%
= Charges totales de personnel retraitées* nettes des remboursements pour MAD	12 293 021	12 436 697	12 655 688	12 857 600	1,5%
- Participation de l'État sur la rémunération brute des emplois aidés	0	41 834	64 566	132 515	N.C.
= Charges totales de personnel retraitées* nettes des remboursements pour MAD et emplois aidés	12 293 021	12 394 863	12 591 122	12 725 085	1,2%
Chapitre 012 "charges de personnel et frais assimilés"	12 540 409	12 689 497	12 962 141	13 195 557	1,7%

* Un changement de méthode comptable a été opéré dans les comptes de la commune de Montceau-les-Mines pour les participations de l'État sur les rémunérations brutes des emplois aidés. Jusqu'en septembre 2014, ces recettes étaient imputées à l'article 6419 « remboursements sur rémunérations du personnel » et étaient comptabilisées en atténuations de charges. À compter d'octobre 2014, ces recettes ont été imputées à l'article 74712 « participations État emplois d'avenir ». Le respect du principe comptable de permanence des méthodes a conduit à neutraliser ces recettes des atténuations de charges sur les exercices 2013 et 2014.

Dans la mesure où l'État finance en partie les emplois aidés, il est apparu intéressant de faire apparaître lesdites participations de l'État en créant une ligne spécifique dans le tableau. Cette information permet de disposer d'éléments de comparaison objectifs quant aux évolutions moyennes annuelles des charges de personnel de la commune de Montceau-les-Mines.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel consolidées telles qu'elles ressortent du chapitre 012 aux comptes administratifs présentent une évolution moyenne annuelle de 1,7 % sur la période ; l'évolution moyenne annuelle de ces mêmes charges retraitées et nettes des remboursements pour mises à disposition, représente 1,5 % sur la période ; ces mêmes dépenses, nettes des participations de l'État pour emplois aidés, évoluent en moyenne annuelle de 1,2 %.

Concernant son seul budget principal, pour 2015, la commune de Montceau-les-Mines présente des dépenses de personnel par habitant légèrement inférieures à la strate démographique, soit 657 € contre 664 € au niveau national. Toutefois, rapportées aux charges de fonctionnement réelles, les dépenses de personnel représentent, pour la commune, 64 % contre 58 % au niveau national, soit + 6 points.

En deuxième lieu, les charges à caractère général représentent environ 30 % des charges de gestion et fluctuent sur la période. Il peut être souligné que la baisse de 0,17 M€ observée entre 2014 et 2015 ne procède pas d'un effort de rationalisation de ces dépenses mais d'une diminution du budget de l'Embarcadère, lequel a affiché une baisse de recettes des spectacles à due concurrence.

En troisième lieu et dans des proportions moindres, les subventions présentent une évolution moyenne annuelle de 7,8 % sur la période, soit 156 000 € supplémentaires entre 2012 et 2015, en raison de l'augmentation des subventions versées au CCAS (+ 90 000 €) et aux associations (+ 77 000 €).

Globalement, l'accroissement des charges de gestion, plus lent que celui des produits, contribue à améliorer le ratio de rigidité des charges structurelles, même si les marges de manœuvre de la commune restent limitées par l'importance des dépenses de personnel. Le coefficient de rigidité (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts / produits de fonctionnement) représente 52,5 % en 2015 contre de 55,8 % en 2012.

5.2.3. Le résultat de la section de fonctionnement

Tableau n° 4 : Le résultat consolidé de la section de fonctionnement 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion	21 688 344	22 162 223	22 489 097	22 872 781
- Charges de gestion	19 050 168	19 556 009	19 664 833	19 811 446
= Excédent brut de fonctionnement	2 638 175	2 606 214	2 824 263	3 061 335
<i>en % des produits de gestion</i>	12,2%	11,8%	12,6%	13,4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-464 634	-636 479	-436 620	-415 492
+/- Autres produits et charges excep. réels	20 820	-78 988	-200 122	184 694
= CAF brute	2 194 362	1 890 747	2 187 521	2 830 537
<i>en % des produits de gestion</i>	10,1%	8,5%	9,7%	12,4%
- Dotations nettes aux amortissements	380 705	476 275	491 336	516 872
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	1 813 658	1 414 472	1 696 185	2 313 665

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les résultats de la section de fonctionnement s'améliorent sur la période (+ 0,5 M€ entre 2012 et 2015) et atteignent leur plus haut niveau fin 2015, soit 2,3 M€.

La progression moyenne des charges de gestion (1,3 %) étant plus lente que celle des produits de gestion (1,8 %), l'excédent brut de fonctionnement présente une augmentation de 0,4 M€ entre 2012 et 2015. Dans le même temps, et notamment en l'absence de nouvel emprunt en 2015, les charges d'intérêts de la dette diminuent de 50 000 €.

En résulte une amélioration de la capacité d'autofinancement brute sur la période, particulièrement significative entre 2014 et 2015. Cette dernière augmentation doit toutefois être nuancée en raison d'écritures de régularisations sur des rattachements de charges de l'exercice 2014 annulées en 2015. En neutralisant ces écritures, la CAF brute représente près de 2,4 M€ en 2014 et 2,6 M€ en 2015.

Le résultat de la section de fonctionnement passe d'1,8 M€ en 2012 à 2,1 M€ en 2015, après neutralisation des écritures de régularisation précitées.

5.3. Le financement des investissements

5.3.1. La capacité d'autofinancement

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement consolidée 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015
CAF brute	2 194 362	1 890 747	2 187 521	2 830 537
- Annuité en capital de la dette	823 131	791 156	783 471	875 760
= CAF nette ou disponible	1 371 232	1 099 591	1 404 050	1 954 777

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement est une marge de manœuvre déterminante pour l'équilibre financier communal. Elle doit couvrir l'annuité de la dette en capital et, de façon satisfaisante, les investissements programmés.

La capacité d'autofinancement brute de Montceau-les-Mines suit l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement et s'améliore sur la période (+ 0,63 M€). La capacité d'autofinancement nette affiche la même tendance (+ 0,58 M€), malgré une légère hausse de l'annuité en capital de la dette entre 2012 et 2015 (+ 0,05 M€).

5.3.2. Le financement propre disponible

Le financement propre disponible, en le comparant au montant total des dépenses d'équipement, permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Tableau n° 6 : Le financement propre disponible consolidé 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015
= CAF nette ou disponible (a)	1 371 232	1 099 591	1 404 050	1 954 777
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	239 069	361 261	406 029	288 263
+ Subventions d'investissement reçues - retraitées*	497 528	111 508	270 325	301 290
+ Produits de cession	361 805	127 383	272 742	236 200
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	1 098 401	600 152	949 096	825 753
= Financement propre disponible (a+b)	2 469 633	1 699 742	2 353 147	2 780 530
<small>* retraitées de la cession à l'euro symboliques des Ateliers du jour par la CUCM en 2012, retraçant une opération exceptionnelle de 2 499 999 € pour cet exercice</small>				

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les recettes d'investissement hors emprunt, dont le niveau est erratique sur la période, demeurent toutefois stables dans leur structure.

L'autofinancement apparaît comme la principale source de financement des dépenses d'équipement, à hauteur de 53 % en 2012 et 68 % en 2015. Viennent ensuite le fonds de compensation de la TVA (entre 9 % et 25 %), les subventions reçues (4 % à 19 %) et les produits de cessions (4 % à 17 %).

5.3.3. Les dépenses d'équipement

Tableau n° 7 : Les dépenses d'équipement consolidées 2012-2015 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement réelles	2 602 100	2 895 311	1 919 118	2 863 192
Travaux en régie	59 957	36 645	36 443	45 226
= Dépenses d'équipement	2 570 784	2 847 162	1 621 187	2 907 268

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'effort d'équipement est relativement stable sur la période, hormis en 2014.

Au cours de la période 2012 à 2015, les secteurs d'intervention privilégiés sont les sports représentant près du tiers des investissements (soit 3 M€), l'aménagement et les services urbains (1,9 M€), l'enseignement (1,8 M€) et l'administration générale (1,6 M€).

Sur l'ensemble de la période, l'effort d'équipement de la commune⁹ exprimé en euros par habitant est inférieur à la moyenne de la strate, soit 129 € contre 351 € en 2012 et 148 € contre 268 € en 2015.

⁹ Les investissements annuels sur le budget annexe de l'Embarcadère sont compris entre 73 000 € (montant le plus faible) et 122 000 € (montant le plus élevé) ; le budget annexe des opérations soumises à la TVA ne présente aucune dépense d'équipement.

5.3.4. Le résultat de financement et l'équilibre financier

Tableau n° 8 : Le financement consolidé des investissements 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible	1 371 232	1 099 591	1 404 050	1 954 777	5 829 649
+ Recettes d'inv. hors emprunt	1 098 401	600 152	949 096	825 753	3 473 403
= Financement propre disponible	2 469 633	1 699 742	2 353 147	2 780 530	9 303 052
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 570 784	2 847 162	1 621 187	2 907 268	9 946 401
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	185 176	84 794	10 000	1 578	281 548
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés - retraités*	-100 757	35 798	0	88 421	23 462
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	1 100	1 100
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	-930	240	-690
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	93 423	0	0	93 423
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-185 570	-1 174 588	722 889	-218 076	-855 346
Nouveaux emprunts de l'année	0	500 000	500 000	0	1 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-185 570	-674 588	1 222 889	-218 076	144 654

* retraités de la cession à l'euro symboliques des Ateliers du jour par la CUCM en 2012, retraçant une opération exceptionnelle de 2 499 999 € pour cet exercice

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Sur la période 2012-2015, les investissements ont été financés à hauteur de 93 % par la capacité d'autofinancement nette et les recettes d'investissement, le financement bancaire et la mobilisation du fonds de roulement intervenant dans une moindre mesure.

A l'instar des dépenses d'équipement qui demeurent inférieures à la moyenne nationale de la strate démographique, le ratio d'endettement est également inférieur sur l'ensemble de la période. En 2012, l'encours de la dette communale s'élevait à 625 € par habitant contre 1 066 € pour la moyenne nationale ; en 2015, ces mêmes montants étaient de 570 € contre 946 €.

Tableau n° 9 : La trésorerie consolidée 2012-2015

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	1 155 106	480 517	1 703 406	1 396 985
- Besoin en fonds de roulement global	-716 332	-522 578	-183 408	-707 914
= Trésorerie nette	1 871 438	1 003 096	1 886 814	2 104 899
Restes à réaliser recettes investissement	513 000	1 040 110	327 885	1 235 000
Restes à réaliser dépenses investissement	1 139 529	969 413	665 864	838 323
Résultat après restes à réaliser	528 577	551 214	1 365 427	1 793 662

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, et comptes administratifs de la commune

Hormis en 2013 où il a été fortement mobilisé, le fonds de roulement reste relativement stable sur la période ; il représente 1,4 M€ en 2015 contre 1,1 M€ en 2012.

Le besoin en fonds de roulement est le résultat de la différence entre l'ensemble des créances auxquelles sont ajoutés les stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales ...). À Montceau-les-Mines, ce besoin en fonds de roulement est négatif sur l'ensemble de la période, augmentant les liquidités de la commune qui atteignent 2,1 M€ au 31 décembre 2015.

La collectivité bénéficie en outre d'une ligne de trésorerie de 1 M€ à laquelle elle n'a eu recours qu'à hauteur de 0,1 M€ quelques jours en mai 2012, 0,3 M€ en mai 2013, et 1 M€ échelonnés entre février et juin 2014, aucune opération n'ayant été enregistrée en 2015. Le coût de cette ligne de trésorerie reste peu élevé (1 500 € en 2015).

5.4. Les marges de manœuvre

5.4.1. La fiscalité directe

Tableau n° 10 : Évolution des bases fiscales 2012-2015 (en €)

Bases nettes imposées au profit de la commune	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Bases nettes imposées taxe d'habitation	14 632 039	15 132 189	14 985 906	15 819 681	2,6%
Bases nettes imposées foncier bâti	19 269 593	19 738 066	20 440 653	20 916 071	2,8%
Bases nettes imposées foncier non bâti	45 677	45 660	48 272	48 579	2,1%
Nb de logements imposés à la taxe d'habitation	9 891	9 960	9 860	9 861	-0,1%
Bases nettes totales imposées par hab. en €	1 697	1 759	1 813	1 897	3,8%
<i>Moy. départementale par hab. en €</i>	<i>2 341</i>	<i>1 953</i>	<i>1 986</i>	<i>2 081</i>	<i>-3,8%</i>
<i>Moy. nationale de la strate par hab. en €</i>	<i>2 563</i>	<i>2 632</i>	<i>2 646</i>	<i>2 726</i>	<i>2,1%</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les fiches DGFIP

La commune dispose de bases d'imposition par habitant inférieures aux moyennes nationale et départementale. Pour rappel, un changement de strate est intervenu en 2013, la population de la commune étant depuis lors inférieure à 20 000 habitants.

Tableau n° 11 : Évolution des taux de fiscalité directe 2012-2015

Taux des taxes en %	2012	2013	2014	2015
Taux de la taxe d'habitation	20,33%	20,33%	20,33%	20,33%
<i>Moy. Départementale</i>	<i>18,52%</i>	<i>19,32%</i>	<i>19,32%</i>	<i>19,32%</i>
<i>Moy. nationale de la strate</i>	<i>17,98%</i>	<i>15,68%</i>	<i>15,87%</i>	<i>15,98%</i>
Taux de la taxe sur le foncier bâti	32,39%	32,39%	32,39%	32,39%
<i>Moy. Départementale</i>	<i>27,11%</i>	<i>30,87%</i>	<i>30,88%</i>	<i>30,88%</i>
<i>Moy. nationale de la strate</i>	<i>23,66%</i>	<i>22,75%</i>	<i>22,65%</i>	<i>22,48%</i>
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	71,53%	71,53%	71,53%	71,53%
<i>Moy. Départementale</i>	<i>49,16%</i>	<i>61,88%</i>	<i>61,91%</i>	<i>61,90%</i>
<i>Moy. nationale de la strate</i>	<i>59,04%</i>	<i>58,94%</i>	<i>59,95%</i>	<i>59,11%</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les fiches DGFIP

Les taux des trois taxes sont stables sur l'ensemble de la période mais demeurent supérieurs aux moyennes départementale et nationale. Le budget primitif 2016 s'équilibre sans augmentation des taux.

Tableau n° 12 : Produits des impôts locaux 2012-2015 (en €)

	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	2 974 694	3 076 374	3 046 635	3 216 141	2,6%
+ Foncier bâti	6 241 421	6 393 160	6 620 728	6 774 715	2,8%
+ Foncier non bâti	32 673	32 661	34 529	34 749	2,1%
= Produit total des impôts locaux	9 248 787	9 502 194	9 701 891	10 025 605	2,7%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les états 1259

Les recettes issues des trois taxes sur les ménages, hors fiscalité professionnelle perçue par la CUCM¹⁰, progressent de 2,7 % en moyenne annuelle. Ces recettes sont composées de la taxe sur le foncier bâti pour deux tiers et de la taxe d'habitation pour un tiers.

Les produits fiscaux demeurent légèrement inférieurs à la moyenne nationale (522 € par habitant contre 531 € pour l'année 2015), malgré une pression fiscale plus élevée que dans les autres communes de la même strate démographique.

5.4.2. L'endettement

Seul le budget principal de la ville de Montceau-les-Mines présente des opérations relatives à des emprunts ou remboursements d'annuités de la dette sur la période 2012-2015.

Tableau n° 13 : L'endettement 2012-2015

en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	464 634	636 479	436 620	415 492	-3,7%
+ Remboursement en capital de la dette	823 131	791 156	783 471	875 760	2,1%
= Annuité de la dette	1 287 764	1 427 635	1 220 091	1 291 252	0,1%
Nouveaux emprunts de l'année	0	500 000	500 000	0	N.C.
Encours de dette au 31 décembre	12 503 067	12 211 911	11 929 370	11 053 369	-4,0%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	5,7	6,5	5,5	3,9	
Taux d'endettement (dette/recettes réelles de fonctionnement)	54,8%	52,6%	50,7%	45,7%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, et comptes administratifs de la commune

L'encours de dette, de 11 M€ en 2015, a diminué de 1,5 M€ sur la période. La collectivité a en outre refinancé deux emprunts et en a remboursé un troisième par anticipation.

Le premier emprunt refinancé, contracté auprès de Dexia en 2008 et d'un montant initial de 3,15 M€ sur une durée de 20 ans, était classé 4E dans la charte dite « Gissler ». Il a fait l'objet d'un réaménagement auprès de la CAFFIL en 2013 pour un montant de 2,5 M€ sur une durée de 15 ans à taux fixe (3,21 %), dont 0,5 M€ au titre du recours à l'emprunt pour 2013 ; l'indemnité de réaménagement de 0,2 M€ a été autofinancée par la collectivité.

Le deuxième emprunt, contracté en 2008, d'un montant initial de 0,55 M€ pour 25 ans à un taux fixe de 4,62 % a été refinancé à un taux fixe de 2,26 % en 2015 ; le refinancement s'est traduit par un avenant au prêt de 2008 sur une durée résiduelle identique et sans frais, le gain global des intérêts s'élevant à 117 033 €.

Le troisième emprunt, contracté en 2000, d'un montant initial de 0,2 M€ sur 20 ans à un taux fixe de 5,1 % a fait l'objet d'un remboursement anticipé en 2015 ; aucune indemnité de remboursement n'a été demandée, le gain sur les intérêts s'élevant à 11 187 €.

Ainsi, au cours de la période examinée, la commune de Montceau-les-Mines a désensibilisé la dette structurée la plus risquée classée 4E. Au 31 décembre 2015, elle présente un encours de dette composé de quatorze contrats classés 1A score Gissler pour un total de 8,9 M€ et d'un emprunt structuré classé 1E pour un capital restant dû de 2 M€. Cet emprunt demeure dans sa première phase jusqu'en 2023, les intérêts étant calculés selon la formule suivante : taux fixe de 3,89 % + 5 * (Euribor 12 mois – 6,00 %). Il peut être relevé que cet indice n'a jamais atteint le plancher de 6 %, sa plus forte valeur historique ayant été atteinte en octobre 2008 (5,526 %) et, que depuis 2012, l'Euribor 12 mois est inférieur à 3,89 %, affichant même un taux négatif depuis le mois de mars 2016 (- 0,052 % au 1^{er} juillet 2016).

¹⁰ La commune de Montceau-les-Mines bénéficie de la fiscalité reversée par la CUCM à travers l'attribution de compensation dont le montant est constant de 2012 à 2014 (886 995 €) mais présente une baisse de 34 679 € en 2015 pour atteindre 852 317 €.

La capacité de désendettement de la commune mesurée à partir de la capacité d'autofinancement brute, qui permet de calculer le nombre d'années qui seraient nécessaires pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de son épargne brute, s'améliore de près de 2 points entre 2012 et 2015, passant de 5,7 à 3,9 années. Ce ratio est satisfaisant sur l'ensemble de la période sous revue.

La dette de la commune, certes maîtrisée, doit toutefois être considérée au regard de l'effort d'équipement, lequel, exprimé en euros par habitant, reste inférieur à la moyenne de la strate sur l'ensemble de la période.

Au budget primitif 2016, une recette d'emprunt de 3,9 M€ a été inscrite (report d'un emprunt de 1,235 M€ + prévision nouvelle de 2,7 M€), ramenée à 3,5 M€ lors du vote du budget supplémentaire. Bien que l'ordonnateur considère que l'emprunt de 1,5 M€ relatif à la maison médicale et au contrat de crédit-bail qui lui sera adossé doit être neutralisé en terme d'impact, car les loyers encaissés couvriront l'annuité d'emprunt, le risque que les preneurs cessent leur activité avant le terme du bail (15 ans) ne peut être écarté.

5.5. Conclusion sur la situation financière

La chambre constate que la commune de Montceau-les-Mines a su maîtriser ses équilibres financiers, et ce, dès le premier exercice de la période sous revue.

Le fonctionnement courant a permis, depuis 2012, de dégager un autofinancement qui finance de manière prépondérante les investissements, ces derniers demeurant toutefois inférieurs à la moyenne de la strate à laquelle appartient la commune. La durée théorique de désendettement a diminué sur la période et est inférieure à quatre années fin 2015. La commune a en outre mené une politique de désensibilisation partielle de sa dette structurée en 2013, puis 2015.

Principal facteur de tension : la ville de Montceau les Mines devra être attentive à la maîtrise de ses charges de personnel qui représentaient, fin 2015, 64 % des charges de fonctionnement réelles.

6. LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

En raison du poids financier conséquent que représentent les charges de personnel dans les comptes de la commune, ce thème a fait l'objet d'investigations étendues. À l'instar de l'analyse financière présentée de manière consolidée, une approche globalisée, regroupant les données des budgets principal et annexe de l'Embarcadère, a été retenue afin de disposer d'une vision exhaustive de la gestion des ressources humaines de la collectivité.

Le service des ressources humaines est placé sous la responsabilité du directeur général des services. La gestion est assurée par huit agents titulaires, dont un de catégorie A, deux de catégorie B et cinq de catégorie C.

6.1. Les effectifs

6.1.1. L'évolution des effectifs

6.1.1.1. La répartition selon la catégorie et le statut

Les effectifs permanents au 31 décembre de chaque exercice de la commune sont présentés en nombre d'agents, puis en équivalent temps plein.

Tableau n° 14 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en nombre d'agents)

Catégories	2012				2013				2014				2015				Evolution			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	16	65	220	301	18	62	237	317	18	64	237	319	18	64	242	324	2	-1	22	23
Non titulaires dont :	1	18	65	84	1	20	47	68	1	19	43	63	1	19	29	49	0	1	-36	-35
emplois de direction				0				0				0				0	0	0	0	0
collaborateurs de cabinet				0		2		2		1		1		1		1	0	1	0	1
Nombre total des agents	17	83	285	385	19	82	284	385	19	83	280	382	19	83	271	373	2	0	-14	-12

Source : données collectivité

Les effectifs permanents diminuent de douze agents sur la période 2012-2015.

Ils apparaissent stables jusqu'à fin 2013, seule la répartition entre titulaires et non titulaires variant de seize agents à la suite de la politique de titularisation menée par la collectivité. Il est à noter que dans son précédent rapport d'observations définitives en date du 1^{er} août 2012, la chambre relevait déjà un effort régulier de titularisation des agents communaux. Ce n'est qu'à partir de 2014 qu'une diminution globale est observée, soit - 3 agents fin 2014 et - 9 fin 2015.

La répartition des catégories hiérarchiques a peu évolué sur la période ; les emplois de catégorie A représentent, en moyenne, 5 % des effectifs permanents, ceux de catégorie B 22 % et ceux de catégorie C 73 %. Cette répartition s'écarte de celle constatée au niveau national en ce qui concerne l'encadrement : la catégorie A est moins élevée à Montceau (- 4 points) tandis que la catégorie B est surreprésentée (+ 8 points)¹¹.

Tableau n° 15 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en ETP)

Catégories	2012				2013				2014				2015				Evolution			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	15,25	61,29	211,92	288,46	17,05	58,99	229,6	305,64	17,38	60,19	228,17	305,74	16,78	61,29	233,61	311,68	1,53	0,00	21,69	23,22
Non titulaires dont :	1	13,96	55,36	70,32	1	15,76	44,83	61,59	1	14,76	38,34	54,1	1	15,26	25,99	42,25	0	1,3	-29,37	-28,1
emplois de direction				0				0				0				0	0	0	0	0
collaborateurs de cabinet				0		2		2		1		1		1		1	0	1	0	1
ETP total des agents	16,25	75,25	267,28	358,78	18,05	74,75	274,4	367,23	18,38	74,95	266,51	359,84	17,78	76,55	259,6	353,93	1,53	1,30	-7,68	-4,85

Source : données collectivité

Ramenée en ETP, la diminution des effectifs permanents se limite globalement à 4,85 sur la période 2012-2015. L'emploi titulaire a augmenté de 23,2 ETP, hausse contrebalancée par une baisse de l'emploi non titulaire de 28,1 ETP.

En dehors des effectifs permanents, il convient de souligner le recours progressif aux emplois aidés et aux apprentis, lesquels atteignent, respectivement, un nombre de quinze et cinq au 31 décembre 2015.

Par ailleurs, le nombre des assistantes maternelles diminue fortement sur la période (- 65 %), passant de vingt à treize entre 2012 et 2013, pour atteindre sept en 2015, ce qui s'explique notamment par la création d'un relais assistantes maternelles (RAM) intercommunal issu d'une convention initiale de partenariat du 15 avril 2011 entre les villes de Blanzy, Saint Vallier et Montceau-les-Mines.

¹¹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Rapport annuel fonction publique. *Chiffres clés 2015*, p. 4 : proportion 2013 pour la fonction publique territoriale = 9 % en catégorie A, 14 % en catégorie B et 76 % en catégorie C.

Tableau n° 16 : Répartition des autres emplois au 31 décembre (en nombre d'agents)

	2012	2013	2014	2015	Evolution
ASMAT	20	13	8	7	-13
Contrats aidés	0	5	8	15	15
Apprentis			2	5	5
Total	20	18	18	27	7

Source : données collectivité

Le tableau ci-dessus permet de constater que ces autres emplois ont augmenté de sept agents sur la période. Par ailleurs, il apparaît que sur les quinze contrats aidés recensés en 2015, quatorze d'entre eux effectuent un temps plein.

Au final, la commune de Montceau-les-Mines emploie, compte tenu d'une population de 19 395 habitants (source : INSEE, populations légales au 1^{er} janvier 2015), un agent pour cinquante habitants. Ce taux d'administration traduit un effectif relativement abondant¹² qui n'a pas fait l'objet d'une réduction significative durant la période examinée et dont le coût financier représente 64,4 % des dépenses de fonctionnement en 2015.

6.1.1.2. La répartition selon le temps de travail

Toute création d'emploi se traduit par une délibération précisant notamment la durée hebdomadaire de travail : temps complet ou non complet. Un emploi à temps non complet se caractérise par une durée hebdomadaire d'emploi inférieur à 35 heures, durée fixée par l'organe délibérant lors de sa création et exprimée sous forme de fraction de temps complet exprimée en heures (exemple : 20/35^{ème}).

La notion de temps non complet doit se distinguer du temps partiel qui est, dans la fonction publique, un temps de travail choisi par l'agent, sur une période définie. Le temps partiel s'exprime en pourcentage du temps complet mais l'agent continue à occuper un emploi à temps complet.

À Montceau-les-Mines, les effectifs permanents au 31 décembre de chaque exercice sont répartis comme suit :

► en nombre d'agents

Tableau n° 17 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique (en nombre d'agents)

Catégories	2012				2013				2014				2015				Evolution			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	16	65	220	301	18	62	237	317	18	64	237	319	18	64	242	324	2	-1	22	23
Temps plein	15	52	186	253	16	52	199	267	17	54	197	268	16	55	204	275	1	3	18	22
Temps partiel	0	5	14	19	1	3	13	17	0	3	13	16	1	2	12	15	1	-3	-2	-4
Temps non complet	1	8	20	29	1	7	25	33	1	7	27	35	1	7	26	34	0	-1	6	5
Non titulaires	1	18	65	84	1	20	47	68	1	19	43	63	1	19	29	49	0	1	-36	-35
Temps plein	1	11	28	40	1	12	25	38	1	11	21	33	1	13	15	29	0	2	-13	-11
Temps partiel	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Temps non complet	0	7	37	44	0	7	22	29	0	7	22	29	0	6	14	20	0	-1	-23	-24
Nombre total des agents	17	83	285	385	19	82	284	385	19	83	280	382	19	83	271	373	2	0	-14	-12

Source : données collectivité

¹² Le dernier taux d'administration des communes publié s'élève à 1 agent pour 54,9 habitants (source : Les collectivités locales en chiffres 2016 :

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chapitre_8_-_la_fonction_publique_territoriale.pdf)

La variation de 16 agents entre titulaires et non titulaires constatée entre 2012 et 2013 ainsi que l'augmentation de 7 agents titulaires et la diminution en parallèle de 19 non titulaires entre 2013 et 2015 se sont accompagnées de la transformation de postes à temps non complet en postes à temps complet.

Les agents de catégories A et B employés à temps non complet relèvent de la filière culturelle et des cadres d'emplois des professeurs et assistants d'enseignement artistique ; ceux de catégorie C sont issus majoritairement du cadre d'emplois des adjoints techniques (57 %) et interviennent principalement au sein du service « entretien », mais également du cadre d'emploi des adjoints d'animation (35 %), affectés au service « enfance ».

➤ en équivalent temps plein (ETP)

Tableau n° 18 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique (en ETP)

Catégories	2012				2013				2014				2015				Evolution			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	15,25	61,29	211,92	288,46	17,05	58,99	229,6	305,64	17,38	60,19	228,17	305,74	16,78	61,29	233,61	311,68	1,53	0	21,69	23,22
Temps plein	15	52	186	253	16	52	199	267	17	54	197	268	16	55	204	275	1	3	18	22
Temps partiel	0	4	10,15	14,15	0,8	2,5	9,5	12,8	0	1,7	9,20	10,9	0,4	1,6	8,2	10,2	0,4	-2,4	-1,95	-3,95
Temps non complet	0,25	5,29	15,77	21,31	0,25	4,49	21,1	25,8	0,38	4,49	21,97	26,84	0,38	4,69	21,41	26,48	0,13	-0,60	5,64	5,17
Non titulaires	1	13,96	55,36	70,32	1	15,76	44,83	61,59	1	14,76	38,34	54,1	1	15,26	25,99	42,25	0	1,3	-29,4	-28,1
Temps plein	1	11	28	40	1	12	25	38	1	11	21	33	1	13	15	29	0	2	-13	-11
Temps partiel	0	0	0	0	0	0,8	0	0,8	0	0,8	0	0,8	0	0	0	0	0	0	0	0
Temps non complet	0	2,96	27,36	30,32	0	2,96	19,83	22,79	0	2,96	17,34	20,3	0	2,26	10,99	13,25	0	-0,7	-16,4	-17,1
Nombre total des agents	16,25	75,25	267,28	358,78	18,05	74,75	274,4	367,23	18,38	74,95	266,51	359,84	17,78	76,55	259,6	353,93	1,53	1,30	-7,68	-4,85

Source : données collectivité

Globalement la période 2012-2015 se solde par une baisse de 4,85 ETP.

6.1.1.3. La répartition des effectifs par filière d'emploi

Tableau n° 19 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre par filière d'emplois (en nombre d'agents)

	2012	2013	2014	2015	Evolution
Administrative	81	80	79	82	1
Technique	166	164	163	154	-12
Culturelle	35	36	36	36	1
Sportive	25	23	24	21	-4
Médico-sociale	8	9	9	9	1
Sociale	24	25	25	25	1
Police municipale	3	4	4	4	1
Animation	41	41	39	39	-2
Emplois spécifiques	2	3	3	3	1
Nombre total des agents	385	385	382	373	-12

Source : données collectivité

Entre 2012 et 2015, les effectifs permanents sont stables dans toutes les filières, hormis les filières technique et sportive.

6.1.1.4. Les flux annuels d'entrée et de sortie

Tableau n° 20 : Flux annuels d'entrées et de sorties des effectifs permanents (en nombre d'agents)

	2012	2013	2014	2015
Flux de sortie				
Départ à la retraite	11	5	10	8
Mutation	2			2
Disponibilité, congé parental		4	2	2
Départ en détachement	1	0	2	0
Fin de détachement				
Démission			1	4
Fin de contrat	7	6	3	4
Décès	3	2	2	1
Licenciement		1		1
Autres cas ¹				
Total sorties	24	18	22	20
Flux d'entrée				
Concours	8	2	1	1
Recrutement direct ²	4	1	2	1
Recrutement de contractuels	9	10	8	8
Mutation	3	4	2	1
Réintégration ³			1	1
Détachement			1	0
Autres cas ⁴				
Total entrées	24	17	15	12
Solde entrées - sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	0	-1	-7	-8

Source : données collectivité retraitées¹³

¹ décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité ...

² les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint administratif, adjoint technique, adjoint d'animation ...

³ réintégration après mise en disponibilité ou détachement

⁴ réintégration après décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité ...

L'évolution du nombre d'agents occupant un emploi permanent (solde des entrées – sorties) est quasi stable entre 2012 et 2013, puis diminue de 7 agents en 2014 et 8 en 2015.

Les services bénéficiaires sont ceux de la police municipale (+ 3 agents), des ressources humaines (+ 2 agents) et techniques (+ 3 agents, abaissé à 2 en 2016). En revanche, les services jeunesse et bibliothèque ont diminué chacun de 3 agents et le service garage a été supprimé suite à la création d'un service commun communautaire (- 2 agents).

6.1.1.5. La politique de recrutement

Les procédures préalables à tout recrutement mises en œuvre au sein de la commune n'appellent pas d'observations particulières quant à leur régularité. En revanche, la démarche de recrutement apparaît comme étant mise en œuvre au gré des besoins des services, même si une recherche de réorganisation interne est étudiée préalablement à tout lancement de procédure de recrutement externe.

6.1.1.6. Le remplacement des départs à la retraite

Le service ressources humaines tient un tableau listant les agents de la collectivité avec mention de leur date de naissance, et des dates de l'âge minimum et maximum légaux de départ à la retraite.

¹³ La double comptabilisation d'entrées et celle réalisée lors de renouvellements de congés parentaux, disponibilité, détachement ont nécessité le retraitement des données communiquées par la collectivité. Les données retraitées ont été grisées dans le tableau.

À Montceau-les-Mines, le taux de remplacement des départs à la retraite, tel qu'il ressort du seul examen des emplois permanents¹⁴, évolue comme suit au cours de la période 2012-2015 :

Tableau n° 21 : Taux de remplacement des départs à la retraite 2012-2015 (emplois permanents)

	2012	2013	2014	2015
Départ à la retraite	11	5	10	8
Total sorties hors départs retraite	13	13	12	12
Total entrées	24	17	15	12
Taux de remplacement des départs à la retraite	100%	80%	30%	0%

Source : données collectivité retraitées

La diminution des effectifs permanents constatée sur la période ressort de la baisse progressive du taux de remplacement des départs à la retraite, lequel devient nul en 2015.

6.1.2. La mutualisation entre la ville de Montceau les Mines et la communauté urbaine

La mutualisation entre la ville centre de Montceau-les-Mines et la communauté urbaine Le Creusot-Montceau est limitée à l'entretien de la flotte automobile et des poids lourds, au fonctionnement de pompes à carburant et d'une aire de lavage des véhicules. Au demeurant, les phases successives de cette mutualisation entre 2012 et 2016 ont abouti à une réduction de son périmètre.

La convention entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 dressait un bilan des trois années de fonctionnement du service commun, positif sur les plans financier et technique, mais faisant apparaître « des difficultés dans le fonctionnement » quotidien, liées notamment à la « priorisation des réparations ». Elle relate l'engagement de chaque partie « de poursuivre cette mutualisation mais en l'orientant vers une gestion commune de parc matériel qui nécessite préalablement un audit interne à chaque collectivité pour définir des stratégies d'achat et de mise à niveau du matériel et de la flotte de véhicules. Ce n'est qu'à l'issue de ce travail porté par chaque collectivité, qu'elles pourront envisager de se rejoindre pour aboutir à une mutualisation complète de la gestion d'un parc commun ».

Dans le même temps, le mode de calcul de la participation de la commune de Montceau-les-Mines a été modifié, engendrant, au titre de l'année 2015, une baisse significative du coût de ce service, à hauteur de 42 000 € (- 26,25 %) dont 17 154 € (- 28,4 %) pour la seule part relative à la masse salariale.

Enfin, par délibération en date du 20 juin 2016, l'assemblée communale a mis un terme au service commun des ateliers de mécanique pour ne conserver que l'utilisation des pompes à carburant et l'aire de lavage. Dès lors, la convention, à effet au 1^{er} juillet 2016, circonscrit la mutualisation à un simple groupement de commandes.

La chambre observe le caractère très limité de la mutualisation des services entre la ville et la CUCM, qui pourrait constituer une source d'économies non négligeables, alors même que la collectivité est une des deux villes centres de la communauté urbaine.

¹⁴ Taux de remplacement des départs en retraite = (nombre total des entrées – nombre total des sorties autres que les départs à la retraite) / nombre des départs à la retraite.

6.1.3. L'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les effectifs

À Montceau-les-Mines, la mobilisation d'agents en poste et le recours à des associations conventionnées ont été privilégiés depuis 2014 pour mettre en œuvre cette réforme.

Tableau n° 22 : Éléments de coût de la réforme des rythmes scolaires années 2014 et 2015 (en €)

	2014			2015		
	Nbre de postes	Quotité travail	Masse salariale	Nbre de postes	Quotité travail	Masse salariale
Coûts directs						
agents en poste mobilisés	44	4529,0	57 815,07	41	4110,0	58 347,30
recrutement de non titulaires						
contrats d'avenir						
autres						
Total coûts directs	44	4529,0	57 815,07	41	4110,0	58 347,30
Coûts indirects						
association conventionnée						
marché de prestation de service			44 855,93			50 262,54
coûts d'utilisation de structures communales ou intercommunales			4 537,50			4 537,50
Total coûts indirects			49 393,43			54 800,04
Total coûts directs et indirects			107 208,50			113 147,34
Fonds d'amorçage de l'État			121 380,00			122 940,00
Coût net total			-14 171,50			-9 792,66

Source : données collectivité

Le coût des agents intervenus sur les temps d'accueil périscolaire a représenté 57 815 € en 2014 et 58 347 € en 2015, les coûts indirects 49 393 € en 2014 et 54 800 € en 2015, soit un total de 107 208 € en 2014 et 113 147 € en 2015.

La chambre constate que la commune de Montceau-les-Mines ayant bénéficié de 121 380 € et 122 940 € de fonds d'amorçage au titre des années 2014 et 2015, un surplus de recettes de 14 171 € et 9 792 € a été généré par ce dispositif.

6.2. Le temps de travail

6.2.1. L'organisation du temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe à 35 heures par semaine la durée du travail effectif, soit une durée annuelle de 1 607 heures. Les congés annuels, appréciés en nombre de jours effectivement ouverts, sont fixés à 25 selon les textes en vigueur.

La définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée.

6.2.1.1. La délibération de la commune sur le temps de travail et la note relative à la réglementation des congés

Par délibération du 17 décembre 2001, l'assemblée délibérante s'est prononcée sur l'aménagement et la réduction du temps de travail. Cette délibération prise après avis favorable du comité technique paritaire (CTP) du 6 décembre 2001, fixe la durée annuelle de travail effectif à 1 555 heures réparties sur 219 jours, soit une durée hebdomadaire de 35 heures auxquelles s'ajoutent 22 « heures dues » sur l'année. Ainsi les agents bénéficient de 30 jours de congés et de jours fériés dans la limite maximale de 12 jours qui trouvent leur origine dans deux protocoles d'accord adoptés par délibérations des 16 décembre 1996 et 10 juillet 2000.

Par ailleurs, pour tenir compte de sujétions particulières comme le travail de nuit, le dimanche et en horaires décalés, le personnel du Centre d'animation et de rencontres (devenu Embarcadère) bénéficie d'une durée annuelle de travail effectif de 1 467 heures réparties sur 219 jours, soit une durée hebdomadaire de 33 h 30 du mardi au dimanche.

Enfin, des cycles de travail différents sont définis pour les services, certains selon un cycle hebdomadaire, d'autres scolaire ou saisonnier.

Concernant les cadres, ceux-ci assurent 37 heures de service hebdomadaire et bénéficient, en contrepartie, de 12 jours d'ARTT.

Aucune délibération n'étant venue réviser les modalités de temps de travail définies par l'assemblée municipale le 17 décembre 2001, la journée de solidarité n'a jamais été mise en œuvre dans la collectivité.

6.2.1.2. Le calcul du temps de travail effectif dans la collectivité

Tableau n° 23 : Congés et durée hebdomadaire du travail

Régime légal		Régime adopté par la collectivité	
1 607	Nombre d'heures obligatoires par an	1 607	Nombre d'heures obligatoires par an
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 (moyenne)
25	Jours de congés légaux	30	Nombre de jours de congés annuels adoptés par la collectivité
0	Autres	4	Autres (journées d'absence accordées par l'ordonnateur ...)
228	Jours travaillés	219	Nombre de jours travaillés au sein de la collectivité
45,6	soit nombre de semaines travaillées	43,8	soit nombre de semaines travaillées
Détermination du respect du contingent légal de 1 607 heures			
35	Nombre d'heures par semaine	35	Nombre d'heures par semaine
1 596	Nombre d'heures travaillées sur l'année	1 533	Nombre d'heures travaillées sur l'année
1 600	arrondi à	1 555	+ 22 heures "dues"
7	+ journée de solidarité	0	+ journée de solidarité
0	Nombre d'heures < 1 607	52	Nombre d'heures < 1 607
0	Soit nombre de jours de travail non accomplis	7,43	Soit nombre de jours de travail non accomplis
contingent atteint		contingent non atteint	

Source : CRC

Le nombre d'heures de travail en dessous de la durée légale de 1607 heures atteint 52 heures par an soit 7,4 jours sur la base des 1 555 heures de la délibération du 17 décembre 2001 ; il est de 48 heures pour les cadres et 140 heures pour les agents de l'Embarcadère.

Compte tenu de l'effectif permanent en ETP au 31 décembre 2015 renseigné par la collectivité, soit 353,9 agents, le volume d'heures de travail non réalisées au titre des seuls congés annuels équivaut à 18 403 heures, soit un sureffectif théorique de 11,5 ETP.

Ce chiffre rapporté au coût moyen annuel d'un agent évalué à 32 187 €¹⁵ représente un surcoût budgétaire annuel théorique d'environ 370 000 € pour la collectivité.

Par ailleurs, les heures supplémentaires rémunérées ont représenté 3 798 heures en 2013¹⁶, soit 2,4 ETP au regard du temps de travail appliqué dans la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre la recommandation de la chambre : à compter de 2017 pour ce qui concerne la journée de solidarité ; au 1^{er} janvier 2018 pour le réexamen du régime dérogatoire.

¹⁵ Coût moyen annuel = (données rémunération brute des fonctionnaires et non titulaires sur emploi permanent issues du bilan social 2013 + 45 % charges patronales) / effectif permanent en ETP rémunéré au 31 décembre 2013 soit (8 151 850 + 45 % charges patronales) / 367,2 ETP = 32 187 €.

¹⁶ Données bilans sociaux de la collectivité.

Recommandation n° 4 : La chambre recommande à la collectivité de mettre en œuvre la journée de solidarité et de réexaminer le maintien du régime dérogatoire qui consacre une durée effective du travail inférieure à la durée légale.

6.2.1.3. Les absences supplémentaires

Des absences supplémentaires sont accordées aux agents. Elles sont prévues par l'article 59 de la loi statutaire à l'occasion d'évènements familiaux ; elles ne constituent pas un droit et doivent tenir compte des nécessités de service.

Outre les journées mobiles attribuées permettant aux agents de bénéficier d'un quota de 12 jours fériés chaque année, des congés exceptionnels ou autorisations d'absences sont accordés par analogie avec la fonction publique d'État, tels que mariage ou PACS de l'agent (5 jours ouvrables), naissance d'un enfant de l'agent (3 jours), maladie très grave ou décès du conjoint, d'un enfant (3 jours) ou des parents de l'agent (2 jours contre 3 pour la fonction publique d'État). Sont de plus attribuées une journée pour décès des autres ascendants de l'agent, ses frère et sœur, beau-frère et belle-sœur, oncle et tante, neveu et nièce, une journée pour hospitalisation du conjoint, d'un enfant ou de l'un des parents de l'agent, et enfin, une journée pour mariage ou PACS d'un enfant de l'agent, de ses autres descendants ou de ses frères et sœurs.

En outre, un congé exceptionnel est autorisé pour une consultation chez un médecin spécialiste ; d'une durée de deux heures pour une visite ayant lieu dans la commune, à une demi-journée dans le département et une journée lorsque la consultation a lieu hors du département.

La chambre observe en outre que ce régime avantageux de congés et autorisations d'absences permet d'abonder des comptes épargne temps et génère autant d'autres droits à compensation. Ainsi le nombre total de jours accumulés au titre du compte épargne temps s'élevait à 508 jours au 31 décembre 2013¹⁷, équivalant à 2,3 ETP¹⁸.

6.2.2. L'absence au travail

6.2.2.1. L'évolution de l'absentéisme

À Montceau-les-Mines, les journées d'absence se répartissent comme suit :

¹⁷ Bilan social 2013.

¹⁸ Compte tenu des 219 jours de travail effectif en vigueur dans la collectivité.

Tableau n° 24 : Répartition des journées d'absence (en jours ouvrés)

Catégories	2012			2013			2014			2015		
	Tit	Ntit	total	Tit	Ntit	total	Tit	Ntit	total	Tit	Ntit	total
maladie dont :	5 616	3 585	9 201,1	4 643	749	5 391,8	5 040	968	6 007,5	6 920	405	7 324,3
<i>maladie ordinaire</i>	4 005	741	4 746	3 645	749	4 394	3 757	968	4 725	5 838	405	6 243
<i>CLM, CLD et grave maladie</i>	1 611	2 844	4 455	998	0	998	1 283	0	1 283	1 081	0	1 081
accidents du travail	442	16	459	249	19	269	143	36	179	66	45	111
maladie professionnelle	0	0	0	0	0	0	26	0	26	106	0	106
nb jours d'absence pour raisons médicales	6 058	3 602	9 660	4 893	768	5 660	5 209	1 004	6 213	7 092	450	7 541
maternité, paternité, adoption	671	46	717,143	525	54	578,6	275	134	408,6	121	18	139,3
exercice du droit syndical - conflits sociaux	564	0	564	487	0	487	723	0	723	848	0	848
formation	824	158	981,5	0	0	0	545	83	627,5	743	61	803,5
autres formes d'absence ¹	0	0	0,0	188	12	200,0	143	27	169,5	159	31	189,5
Total jours d'absence	8 117	3 805	11 922	6 093	833	6 926	6 894	1 247	8 142	8 963	559	9 522
total effectif équivalent temps plein	288,46	70,3	358,78	305,64	61,59	367,23	305,74	54,1	359,84	311,68	42,25	353,93
nombre de jours ouvrés	254		254	253		253	253		253	253		253
Taux global d'absentéisme	11,1%	21,3%	13,1%	7,9%	5,3%	7,5%	8,9%	9,1%	8,9%	11,4%	5,2%	10,6%
Taux d'absentéisme pour raisons médicales	8,3%	20,2%	10,6%	6,3%	4,9%	6,1%	6,7%	7,3%	6,8%	9,0%	4,2%	8,4%

¹ autorisations d'absences pour événements familiaux, garde d'enfants malades, fêtes religieuses orthodoxes, musulmanes, juives, arméniennes, bouddhistes ...

Source : données collectivité retraitées en jours ouvrés¹⁹

Toutes catégories de personnels confondues, le taux d'absentéisme²⁰ calculé révèle un taux global²¹ en forte diminution (- 43 %) entre 2012 et 2013, passant de 13,1 % à 7,5 %, mais en augmentation régulière depuis pour atteindre 10,6 % en 2015. Le service des ressources humaines l'explique notamment par la suppression de la journée de carence.

Le coût de l'absentéisme pour raisons médicales a été évalué comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 25 : Évolution de l'absentéisme ville de Montceau-les-Mines 2012-2015 - titulaires et non titulaires sur emplois permanent (retraité en jours ouvrés)

Répartition des journées d'absence pour raisons médicales (en jours ouvrés)					Evolution
en jours	2012	2013	2014	2015	2012-2015
maladie ordinaire, longue maladie, longue durée, grave maladie	9 201	5 392	6 008	7 324	-20,4%
accidents de travail et maladie imputable au service	459	269	206	217	-52,6%
Nb de jours d'absence pour raisons médicales	9 660	5 660	6 213	7 541	-21,9%
nombre d'agents (ETP)	358,8	367,2	359,8	353,93	-1,4%
soit, en jours par ETP	26,9	15,4	17,3	21,3	-20,9%
soit, en ETP 219 jours*	44,1	25,8	28,4	34,4	-21,9%
soit, en ETP 228 jours**	42,4	24,8	27,3	33,1	-21,9%
coût moyen annuel*** issu du bilan social		32 187		32 187	
coût ETP perdus (219 jours)		831 917 €		1 108 383 €	
coût ETP perdus (228 jours)		799 079 €		1 064 631 €	

* 219 jours = jours effectivement travaillés à Montceau-les-Mines

** 228 jours = base légale annuelle jours travaillés

*** coût moyen annuel = (données rémunération brute des fonctionnaires et non titulaires sur emploi permanent issues du bilan social 2013 + 45 % charges patronales) / effectif permanent en ETP rémunérés au 31/12/2013 : (8 151 850 + 45 % charges patronales) / 367,2 ETP = 32 187 €

Source : CRC

En 2015, l'absentéisme pour raisons de santé atteint à Montceau-les-Mines l'équivalent de 34,4 agents ETP sur la base d'un agent travaillant 219 jours par an, comme c'est le cas dans la collectivité ; sur une base de 228 jours de travail par an, base réglementaire, cet absentéisme représenterait 33,1 ETP.

¹⁹ Transformation des jours calendaires en jours ouvrés = jours calendaires x 5 / 7.

²⁰ Taux d'absentéisme = (nombre de jours d'absences ouvrés x 100) / (effectif en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période)

²¹ Taux d'absentéisme global = absentéisme pour raisons de santé + maternité, paternité, adoption + exercice du droit syndical + formation + autres formes d'absences.

Compte tenu du coût moyen d'un poste tel qu'il ressort du bilan social 2013, le coût théorique des 25,8 ETP²² perdus au titre de l'absentéisme pour raisons de santé cette même année représente plus de 800 000 € ; ce même coût moyen d'un poste 2013 appliqué aux 34,4 ETP perdus au titre de l'exercice 2015 équivaldrait à une perte de 1,1 M€.

6.2.2.2. Les mesures prises par la collectivité

Au sein de la commune, l'absentéisme pour raisons de santé a été rapproché de la pyramide des âges et de l'allongement des carrières. Le bilan social 2013 fait effectivement ressortir une part des 50 ans et plus représentant 40,5 % des emplois permanents en 2013, alors que la part des moins de 30 ans représentait 5,6 %. Au niveau national, pour la fonction publique territoriale²³, la part des 50 ans et plus s'élevait à 35 % fin 2012, et celle des moins de 30 ans à 10 %.

Concernant les accidents de travail, des formations « gestes et postures » sont menées depuis environ trois années, lesquelles attestent de la diminution des absences à ce titre.

Enfin, des reclassements réalisés en qualité d'adjoint administratifs ont permis le maintien en activité de deux agents assurant des fonctions d'entretien et d'assistante maternelle.

6.3. La gestion des ressources humaines

6.3.1. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La commune de Montceau-les-Mines avait réalisé un travail d'élaboration des fiches de postes et de GPEC en 2004, lequel n'était plus utilisé en 2011²⁴. À partir de 2015, l'ordonnateur a mis en place un processus de repérage des potentialités et des compétences des agents, via des entretiens individualisés réalisés en sa présence et celle de son adjoint aux ressources humaines. À ce jour, une trentaine d'agents a été redéployée en interne. Cette démarche, qui constitue la première étape d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, devra nécessairement être poursuivie par la mise en place d'un plan d'action en matière de gestion des ressources humaines.

6.3.2. La gestion des carrières

6.3.2.1. L'avancement de grade

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 modifiant l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984, a instauré la règle des ratios de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. La collectivité doit donc fixer, après avis du comité technique, les ratios d'avancement pour chacun des grades. Il n'est pas prévu de ratio minimal ou maximal, mais sans prévision de ratio, l'avancement n'est pas possible.

Au sein de la commune, les ratios applicables durant la période contrôlée ont été de plus en plus favorables.

²² Sur la base d'un agent travaillant 219 jours par an comme c'est le cas à Montceau-les-Mines.

²³ Source : DGAFP, départements des études et des statistiques, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations 2015*, p. 33.

²⁴ Note de service « mise en place de l'entretien professionnel annuel – notation et promotions 2011 » du 1^{er} juin 2011.

Par délibération du 26 novembre 2007, les taux de promotion ont été fixés à 75 % pour toutes les catégories à compter de l'année 2008, sauf pour certains grades, pour lesquels il était fixé à 100 %. Plusieurs délibérations ont ensuite progressivement étendu ce taux de 100 % jusqu'à sa généralisation pour tous les grades par une délibération du 30 septembre 2013 à effet du 1^{er} septembre.

L'examen des avancements de grade réalisés au cours des années 2012 à 2015 fait ressortir un taux moyen de promotion égal à 17 %. Le ratio moyen des avancements de grade a augmenté progressivement de 2012 (8 % et 8 agents promus) à 2015 où il atteint 30 % (soit 29 agents promus).

6.3.2.2. L'avancement d'échelon

Les statuts particuliers des différents cadres d'emplois déterminent une durée maximale de séjour dans un échelon et une durée minimale pour l'accès à l'échelon supérieur. L'article 78 de la loi n° 84-53 précise que l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit et que l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie. Entre ces bornes, il y a place à une modulation de la durée requise pour l'avancement.

Hormis en 2014 où la commune de Montceau-les-Mines a accordé un avancement d'échelon à la cadence minimale à 65 % des agents promouvables, la collectivité a assuré un avancement d'échelon à la durée minimale à 80 % de ses agents titulaires sur l'ensemble de la période contrôlée.

Sur le plan juridique, un avancement autre qu'à la cadence maximale doit être justifié par la valeur professionnelle de l'agent. Cette appréciation doit faire l'objet d'une évaluation conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983. À Montceau-les-Mines, une telle évaluation a débuté en 2011 et a été généralisée dès 2012, tout en restant couplée à la notation pour les agents titulaires. Depuis 2015, l'entretien professionnel a remplacé la notation et s'appuie sur les documents réalisés par le centre de gestion de Saône-et-Loire.

La chambre observe cependant que les services communaux n'ont pu produire aucun document visant à définir les modalités de mise en œuvre de cette politique de l'avancement.

En outre, sur le plan financier, le surcoût annuel théorique de cette politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale (sur la base d'une carrière de 40 années et d'un échantillon représentant 67 % des effectifs communaux) peut être estimé à environ 165 000 €.

6.4. La création des emplois

6.4.1. Les seuils démographiques encadrant les emplois de collaborateurs de cabinet

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal. Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 prévoit, en son article 10, que l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un maire est d'une personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants et de deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants.

La ville de Montceau-les-Mines comptant moins de 20 000 habitants depuis le 1^{er} janvier 2013²⁵, la délibération du 28 janvier 2013 créant un poste de collaborateur de cabinet est irrégulière en ce qu'elle a porté à deux leur nombre. En effet, alors qu'un premier poste avait été créé et pourvu à compter du 1^{er} octobre 1998, un second collaborateur de cabinet a été recruté à compter du 1^{er} février 2013, « pour assurer les fonctions de chargé de communication et de l'événementiel et chargé de mission au cabinet du maire [...] pour une durée qui ne pourra être supérieure à la durée du mandat de l'autorité territoriale ». Même si ce second collaborateur n'exerçait pas de telles fonctions au cabinet à temps complet, son recrutement en cette qualité reste irrégulier, l'effectif maximal faisant référence à un nombre réel de personnes, quelle que soit leur durée de service.

Les fonctions de ces deux collaborateurs de cabinet ayant pris fin le 5 avril 2014, un seul collaborateur de cabinet exerce en cette qualité depuis le 1^{er} mai 2014.

La chambre invite l'assemblée délibérante à supprimer l'emploi actuellement inoccupé.

6.4.2. Les seuils démographiques encadrant l'accès aux grades et emplois supérieurs

Montceau-les-Mines, est, en sa qualité de l'une des deux villes centres de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau, surclassée au sein de la strate des communes de plus de 80 000 habitants²⁶. Ce surclassement avait été, de longue date, acté par une délibération de juillet 1982 affectant « aux secrétaires général et secrétaires généraux adjoints, les échelles indiciaires applicables dans les villes de 80 000 à 150 000 habitants, conformément à l'arrêté ministériel du 2 avril 1982. »

En conséquence, les règles de recrutement applicables à la strate des villes de 80 000 à 150 000 habitants s'imposent : un emploi de directeur général des services techniques ne peut être occupé que par un ingénieur en chef ou un fonctionnaire appartenant à un corps technique dont l'indice terminal est au moins égal à la hors échelle B et un emploi de directeur général des services ne peut être occupé que par un administrateur ou un fonctionnaire titulaire d'un emploi appartenant à un corps ou un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors échelle A.

À Montceau-les-Mines, depuis 2012, deux cadres ont bénéficié de ces dispositions relatives au surclassement :

- la précédente directrice générale des services, administrateur hors classe depuis le 1^{er} mars 2014, rémunérée sur la base du 4^{ème} échelon de l'emploi fonctionnel, indice brut 900, depuis décembre 2013 ;
- un agent ayant obtenu le grade de directeur territorial le 1^{er} avril 2004, déjà rémunéré sur la base de l'indice brut 985 au 1^{er} janvier 2012, responsable du pôle enfance-jeunesse, puis affecté en tant que chargé de mission auprès du DGS, courant 2016.

Par ailleurs, trois autres cadres sont classés dans des emplois fonctionnels de communes, soit de strate 20 000 à 40 000 habitants, soit de strate 10 000 à 20 000 habitants :

²⁵ Article 2 du décret n° 2012-1479 du 27 décembre 2012, publié le 29 décembre 2012, arrêtant les chiffres de la population municipale et totale des communes, applicables à compter du 1^{er} janvier 2013 conformément aux dispositions de l'article 3, fixant ainsi la population légale de Montceau-les-Mines à 19 855 habitants.

²⁶ Article 2 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux.

Article 1^{er} du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

- le directeur des services techniques (classé dans cet emploi fonctionnel depuis 2006), ingénieur, rémunéré sur la base du 10^{ème} échelon de l'emploi fonctionnel de strate 20 000 à 40 000 habitants, indice brut 920 depuis février 2014 ; ce cadre a quitté la collectivité au 1^{er} janvier 2016 ;
- le directeur général adjoint des services (classé dans cet emploi fonctionnel depuis le 1^{er} janvier 2015), ingénieur, rémunéré sur la base du 6^{ème} échelon de l'emploi fonctionnel de strate 10 000 à 20 000 habitants, indice brut 780 ;
- le directeur général des services actuel (classé dans cet emploi fonctionnel depuis le 1^{er} décembre 2014), attaché principal, rémunéré sur la base du 4^{ème} échelon de l'emploi fonctionnel de strate 20 000 à 40 000 habitants, indice brut 790 depuis le 1^{er} janvier 2015.

Force est de constater que la collectivité n'applique pas toujours les mêmes seuils démographiques s'agissant de la création des emplois supérieurs pourtant soumis aux mêmes prescriptions ; au surplus, ces irrégularités ne se traduisent pas forcément par des économies compte tenu des indemnités et divers avantages accordés²⁷.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande à la collectivité de veiller à respecter les seuils spécifiques qui encadrent les créations de certains emplois.

6.5. Le régime indemnitaire

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que l'assemblée délibérante de chaque collectivité fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Le principe de parité avec l'État connaît toutefois des exceptions pour les agents de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (comme les policiers municipaux et les sapeurs-pompiers professionnels) en l'absence de corps équivalents dans la fonction publique d'État, ainsi que pour les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qui peuvent être maintenus, en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de cette loi.

6.5.1. Le régime indemnitaire fixé par l'assemblée délibérante

Le régime indemnitaire applicable aux agents communaux résulte de l'adoption de dix-huit délibérations de l'assemblée locale entre le 20 juin 1988 et 3 février 2015. La délibération du 15 décembre 2003 définit le cadre général et ses bénéficiaires, à savoir les agents titulaires à temps complet, les agents titulaires à temps partiel ou à temps non complet au prorata de leur temps de travail, et les agents stagiaires après six mois de présence dans la collectivité. Ces derniers perçoivent « un régime indemnitaire de 45 €, indifféremment de leur grade (...) cette prime est indexée sur la valeur du point d'indice de la fonction publique ». Elle définit également les conditions d'attribution, de répartition et de réévaluation individuelle du régime indemnitaire par l'institution de deux parties : une première dite « régime indemnitaire de base » définie par grade, et une seconde variable pour « valoriser la fonction des agents, et notamment pour ceux qui ont des responsabilités plus importantes que celles demandées dans leur cadre d'emploi ».

²⁷ Un surcoût de près de 19 000 € a été constaté par le seul emploi de directeur général des services (comparaison rémunération nette et avantages de l'exercice 2013 – dernière année de fonctions du DGS ayant le grade d'administrateur territorial – et 2015 – première année de fonctions du DGS ayant le grade d'attaché principal –).

La délibération du 26 mars 2012 en revoit quant à elle les conditions de réduction, suspension ou suppression, le régime indemnitaire étant désormais maintenu pour les agents en congé de longue maladie ou de longue durée en fonction du traitement, et pour ceux placés en temps partiel thérapeutique, mais reste non versé aux agents à demi-traitement ou en congé maternité. Les autres cas de réduction, suspension ou suppression relatifs aux incidents de carrière²⁸ mentionnés dans la délibération du 15 décembre 2003 subsistent.

Les différentes délibérations n'étendent aux agents non titulaires que le bénéfice de la prime semestrielle et d'éventuelles indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

6.5.2. La mise en œuvre du régime indemnitaire

La mise en œuvre du régime indemnitaire relève des attributions de plusieurs organes : en premier lieu, l'assemblée délibérante institue les primes et indemnités dans le cadre d'une compétence encadrée par les textes ; ensuite, et dans les limites ainsi posées, il appartient à l'autorité territoriale de déterminer les montants individuels. Enfin, le service des ressources humaines confectionne les bulletins de paie conformément aux délibérations et décisions individuelles exécutoires.

Des irrégularités apparaissent à tous les niveaux.

- Des primes instituées irrégulièrement

L'institution de la prime de service et de rendement (PSR) par l'assemblée délibérante n'est pas conforme à la réglementation. Par une première délibération du 25 juin 1992, seul le cadre d'emplois des techniciens territoriaux était concerné. Le 3 février 2015, l'assemblée locale a étendu le bénéfice de la PSR aux ingénieurs territoriaux, conformément aux dispositions du décret du 15 décembre 2009.

Deux observations doivent être formulées : d'une part, le cadre d'emplois des techniciens territoriaux n'a pas été concerné par cette mise à jour, et, d'autre part, l'institution de la PSR au bénéfice des ingénieurs en chef est irrégulière dans la mesure où, depuis la parution du décret du 30 décembre 2010, l'institution de l'indemnité de performance et de fonctions se substitue à la PSR et à l'indemnité spécifique de service (ISS) dès que l'assemblée se prononce sur leur régime indemnitaire. De fait, la délibération en date du 3 février 2015 leur attribuant l'ISS est également irrégulière.

- Des décisions individuelles non conformes aux termes de certaines délibérations :

- Plusieurs délibérations ont institué le bénéfice de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISO) aux agents des cadres d'emplois des professeurs d'enseignement artistique assurant la coordination de l'école de musique ressource et des assistants ou assistants spécialisés d'enseignement artistique. Toutefois, l'autorité territoriale a pris des décisions individuelles attribuant l'ISO à des agents ayant des grades ou fonctions non visés dans ces délibérations, notamment le directeur d'établissement d'enseignement artistique de 2^{ème} catégorie et les professeurs n'assurant pas la coordination de l'école de musique. Le même constat peut être effectué concernant l'indemnité horaire d'enseignement (IHE) attribuée au directeur de l'établissement d'enseignement artistique.

- L'autorité territoriale a pris des décisions individuelles attribuant l'IFTS aux agents du cadre d'emplois des conseillers des activités physiques et sportives, alors qu'aucune délibération ne le prévoit. Ce constat est singulier dans la mesure où des délibérations spécifiques pour ce cadre d'emplois autorisent l'attribution d'une indemnité de sujétions.

²⁸ Baisse de notation, sanction.

- Alors que jusqu'en 2015, la délibération relative à la PSR ne concernait que le cadre d'emplois des techniciens territoriaux, l'autorité territoriale a pris une décision individuelle l'attribuant à un agent du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ; l'attribution de cette prime est constatée sur l'ensemble de la période de contrôle.

- La PSR instituée au bénéfice des ingénieurs par délibération du 3 février 2015 imposait d'être calculée sur la base du taux annuel défini pour ce grade, le montant individuel ne pouvant excéder annuellement le double de ce taux, et ce dans la limite du crédit global. Or, l'autorité territoriale a pris des décisions individuelles accordant la PSR au-delà du crédit global de l'exercice 2015.

- Il en est de même en ce qui concerne l'ISS attribuée aux ingénieurs par délibération du 3 février 2015 définie selon un taux moyen annuel²⁹ servant au calcul du crédit global par grade³⁰.

- Des bulletins de paie erronés

Une attention plus rigoureuse des agents du service des ressources humaines apparaît nécessaire dans la traduction opérationnelle des délibérations et des décisions individuelles. À titre d'exemples non exhaustifs, il a été constaté l'édition de bulletins de paie comprenant des rubriques d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) ou indemnités de sujétions spéciales de la filière médico-sociale pour des agents relevant des cadres d'emplois des assistants et conseillers socio-éducatifs – primes auxquelles ces agents ne peuvent prétendre – alors même que les délibérations et arrêtés prévoient, conformément aux textes en vigueur, des indemnités forfaitaires de sujétions spéciales. Bien que les montants individuels perçus soient conformes aux arrêtés, ces références erronées sont génératrices de confusions.

Au final, la multitude de délibérations en vigueur, leur ancienneté et le caractère restreint de leur portée pour certaines d'entre elles en rendent l'application complexe. La commune est invitée à mener une réflexion visant à refondre son régime indemnitaire en vue d'en faire un véritable outil de gestion des ressources humaines.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre la recommandation de la chambre avant la fin de l'exercice 2017.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande à la collectivité de refondre le régime indemnitaire afin d'en garantir la cohérence, tout en intégrant dès à présent les dispositions du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents.

²⁹ Taux moyen annuel = taux de base x coefficient du grade x coefficient de modulation par service (1 en Saône-et-Loire).

³⁰ Crédit global = taux moyen annuel du grade x nombre de bénéficiaires potentiels du grade.

6.5.3. L'évolution du régime indemnitaire

6.5.3.1. Une évolution globale modérée

Sur la période 2012-2015, la hausse du régime indemnitaire est de 4,6 %, soit 39 045 €, alors que les effectifs permanents en équivalent temps plein ont diminué de près de cinq agents.

Tableau n° 26 : L'évolution du régime indemnitaire (2012-2013)

	2012			2013		
	Montant	nb d'agents	montant /agent	Montant	nb d'agents	montant /agent
Indemnité d'administration et de technicité	160 935,99	221	728,22	167 743,24	212	791,24
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	117 426,02	51	2 302,47	119 305,33	48	2 485,53
Indemnité horaire pour travaux supplémentaires	88 805,22	123	721,99	58 336,40	92	634,09
Indemnité travaux dimanche et jours fériés	1 379,66	39	35,38	1 348,08	41	32,88
Prime de service et de rendement	8 580,00	2	4 290,00	8 580,00	2	4 290,00
Indemnité spécifique de service	27 567,12	6	4 594,52	27 567,12	6	4 594,52
Indemnité suivi et orientation des élèves	6 961,28	12	580,11	8 174,30	13	628,79
Indemnité d'enseignement	7 100,88	1	7 100,88	7 100,88	1	7 100,88
Indemnité spéciale de fonctions police municipale	10 758,53	3	3 586,18	15 350,10	4	3 837,53
Indemnité forfaitaire de sujétions spéciales filière sociale						
Prime de service filière sociale	6 040,08	2	3 020,04	7 583,40	3	2 527,80
Prime sujétions spéciales filière médico-sociale	4 485,12	2	2 242,56	4 012,17	2	2 006,09
Prime de service filière médico-sociale	15 584,52	8	1 948,07	14 776,16	8	1 847,02
Prime spécifique filière médico-sociale	914,64	1	914,64	914,64	1	914,64
Prime d'encadrement filière médico-sociale	1 459,68	2	729,84	1 305,60	2	652,80
Indemnité sujétion spéciale auxiliaires de puériculture	9 602,96	6	1 600,49	6 394,57	5	1 278,91
Indemnité fonction et résultats	10 999,92	1	10 999,92	10 999,92	1	10 999,92
Prime de rendement adm.cent.	7 352,16	1	7 352,16	7 352,16	1	7 352,16
Prime de responsabilité DG	6 309,48	1	6 309,48	6 406,97	1	6 406,97
Prime semestrielle	349 825,86	353	991,01	325 349,80	310	1 049,52
Prime non titulaire	1 040,00	3	346,67			
Médaille (argent - vermeil - or)	1 326,27	13	102,02	1 311,01	14	93,64
Total	844 455,39	851		799 911,85	767	

Source : données collectivité retraitées³¹

³¹ Retraitées en ce qui concerne la prime semestrielle 2012 comptabilisée sous la rubrique « prime semestrielle » pour les fonctionnaires et sous celle « prime non titulaire » pour les agents non titulaires.

Tableau n° 27 : L'évolution du régime indemnitaire (2014-2015 et évolution 2012-2015)

	2014			2015			2012-2015	Evolution 2012-2015			
	Montant	nb d'agents	montant /agent	Montant	nb d'agents	montant /agent	montant total	Evol. coût global	%	montant / agent	%
Indemnité d'administration et de technicité	175 158,75	232	754,99	176 789,17	227	778,81	680 627,15	15 853,18	9,9%	50,59	6,9%
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	128 233,10	49	2 617,00	121 633,90	49	2 482,32	486 598,35	4 207,88	3,6%	179,85	7,8%
Indemnité horaire pour travaux supplémentaires	82 567,33	96	860,08	78 711,59	106	742,56	308 420,54	-10 093,63	-11,4%	20,57	2,8%
Indemnité travaux dimanche et jours fériés	1 689,80	44	38,40	1 555,56	46	33,82	5 973,10	175,90	12,7%	-1,56	-4,4%
Prime de service et de rendement	14 356,37	3	4 785,46	16 350,03	4	4 087,51	47 866,40	7 770,03	90,6%	-202,49	-4,7%
Indemnité spécifique de service	35 311,52	7	5 044,50	39 719,62	8	4 964,95	130 165,38	12 152,50	44,1%	370,43	8,1%
Indemnité suivi et orientation des élèves	8 340,00	13	641,54	8 382,80	13	644,83	31 858,38	1 421,52	20,4%	64,72	11,2%
Indemnité d'enseignement	7 100,88	1	7 100,88	7 100,88	1	7 100,88	28 403,52	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Indemnité spéciale de fonctions police municipale	15 838,26	4	3 959,57	16 936,42	4	4 234,11	58 883,31	6 177,89	57,4%	647,93	18,1%
Indemnité forfaitaire de sujétions spéciales filière sociale											
Prime de service filière sociale	7 950,00	2	3 975,00	7 650,00	2	3 825,00	29 223,48	1 609,92	26,7%	804,96	26,7%
Prime sujétions spéciales filière médico-sociale	2 186,01	2	1 093,01	2 240,28	1	2 240,28	12 923,58	-2 244,84	-50,1%	-2,28	-0,1%
Prime de service filière médico-sociale	13 059,01	7	1 865,57	13 795,26	7	1 970,75	57 214,95	-1 789,26	-11,5%	22,69	1,2%
Prime spécifique filière médico-sociale	914,64	1	914,64	914,64	1	914,64	3 658,56	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Prime d'encadrement filière médico-sociale	729,82	2	364,91	729,84	1	729,84	4 224,94	-729,84	-50,0%	0,00	0,0%
Indemnité sujétion spéciale auxiliaires de puériculture	9 258,45	6	1 543,08	10 263,74	6	1 710,62	35 519,72	660,78	6,9%	110,13	6,9%
Indemnité fonction et résultats	4 613,86	1	4 613,86	23 025,00	1	23 025,00	49 638,70	12 025,08	109,3%	12 025,08	109,3%
Prime de rendement adm.cent.	3 083,82	1	3 083,82	0,00	0	0	17 788,14	-7 352,16	-100,0%	-7 352,16	-100,0%
Prime de responsabilité DG	7 074,36	3	2 358,12	5 709,12	1	5 709,12	25 499,93	-600,36	-9,5%	-600,36	-9,5%
Prime semestrielle	341 749,86	320	1 067,97	349 748,51	317	1 103,31	1 366 674,03	-77,35	0,0%	112,30	11,3%
Prime non titulaire											
Médaille (argent - vermeil - or)	2 042,74	21	97,27	1 204,32	11	109,48	5 884,34	-121,95	-9,2%	7,46	7,3%
Total	861 258,58	815		882 460,68	806		3 387 046,50	39 045,29	4,6%		

Source : données collectivité retraitées

L'évolution du coût du régime indemnitaire résulte principalement de l'augmentation du nombre d'agents titulaires, de leur évolution de carrière et de la revalorisation des primes et indemnités de certains agents. Si cette hausse peut être qualifiée de modérée sur la période, il n'en demeure pas moins qu'elle est la conséquence de décisions prises par l'autorité territoriale.

Ainsi, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) représente un coût supplémentaire de 15 853,18 € du fait d'une part, de l'augmentation du nombre d'agents (+ 6), et d'autre part, de la hausse du montant moyen individuel (+ 50,59 € par agent).

L'indemnité spécifique de service représente un coût supplémentaire de 12 152,50 € du fait de son attribution à deux agents supplémentaires et de sa revalorisation au bénéfice de deux autres agents (+ 84 % et + 87 %).

L'indemnité spéciale de fonctions de la police municipale représente un coût supplémentaire de 6 177,89 € du fait de son attribution à un agent supplémentaire et des déroulements de carrière, cette indemnité étant calculée en référence au traitement.

Enfin, les primes et indemnités versées au directeur général des services en 2015, comparées à celles versées en 2012, 2013 et 2014 (sur la base d'une année pleine pour cette dernière année) représentent une hausse de 4 951,81 € (+ 20 %).

6.5.3.2. L'évolution du complément de rémunération

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que, « par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. ». Sont ainsi concernées les primes dites « de fin d'année » ou « 13^{ème} mois » notamment versées par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale comme les comités d'œuvres sociales.

À Montceau-les-Mines, la prime semestrielle portée au budget principal de la ville par délibération du 3 décembre 1990 correspond à « 80 % du traitement brut mensuel afférent à l'indice majoré 228 et est déterminée « en fonction de la valeur du point au 31 décembre de l'exercice précédent. » Elle est versée « en deux fractions égales : mai et novembre ». En sont bénéficiaires :

« - les titulaires et stagiaires,

- les agents auxiliaires³² ou contractuels permanents à temps complet dont le salaire est fixé par référence à un indice,

- les agents auxiliaires ou contractuels permanents à temps incomplet dont le salaire est fixé par référence à un indice. Dans ce cas la prime est calculée au prorata de la durée de travail ».

Sur la période de contrôle, les versements réalisés au titre de cette prime n'apparaissent pas conformes aux termes de la délibération précitée. En effet, le montant de la prime a été proratisé en fonction de la durée du travail pour tous les agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels. Or, la proratisation n'est prévue par la délibération que pour les contractuels permanents à temps incomplet dont le salaire est fixé par référence à un indice. Les fonctionnaires doivent donc, en application de cette délibération, percevoir la prime semestrielle à taux plein, quel que soit leur temps de travail.

La chambre souligne que le coût de cet avantage collectivement acquis est de 1,4 M€ sur la période, soit 40 % du régime indemnitaire global. Par agent, son coût moyen a représenté 991 € en 2012 et 1 103 € en 2015 soit, ramené en ETP, 1 092 € en 2012 et 1 170 € en 2015.

6.5.4. Les autres avantages

6.5.4.1. Les avantages en nature

Au sein de la commune, cinq gardiens, un concierge, ainsi que le directeur général des services bénéficient d'un logement de fonction. Par délibération du 22 septembre 2015, l'assemblée locale a actualisé les modalités de cet avantage en nature, afin de se conformer au décret du 9 mai 2012³³ dont la période transitoire d'application avait été prolongée³⁴ jusqu'au 1^{er} septembre 2015. Depuis lors, un terme a été mis à la gratuité des fluides, hormis pour le directeur général des services en application du principe de parité avec les fonctionnaires de l'État.

La directrice générale des services en fonctions jusqu'au 1^{er} juin 2014 a été logée dans un appartement (T3) loué par la commune pour un montant de 562,73 € mensuels, et ce par nécessité absolue de service à titre gratuit, y compris concernant les fluides, par délibération du 29 mars 2010.

L'attribution d'un logement de fonction au directeur général des services, recruté à partir du 1^{er} décembre 2014, a donné lieu à de nombreuses décisions.

- Le 30 mars 2015, le maire, en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, a pris une décision n° 2015DEC016 autorisant la signature d'un contrat de location d'une maison (T5) sise rue de l'Ecuyer à Montceau-les-Mines à effet au 10 avril 2015. La location, dont le montant mensuel est de 1 100 €, est à usage exclusif d'habitation de logement de fonction.

³² Auxiliaires correspondent désormais aux contractuels.

³³ Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant régime des concessions de logement et arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte.

³⁴ Décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013.

- Transmise au contrôle de légalité le 2 avril suivant, cette décision a été annulée par décision n° 2015DEC019 du 7 avril 2015, en ce que la délibération du 29 mars 2010 n'autorisait pas le maire à conclure un autre bail que celui prévu dans ladite délibération.
- La délibération du 22 septembre 2015 attribuant un logement de type F5 d'une surface de 180 m² sis rue de l'Ecuyer au directeur général des services. Le bail a été signé le 18 novembre 2015 entre le maire, représentant la commune, et l'agence immobilière, représentant le bailleur, à effet du 1^{er} décembre 2015 pour ledit logement, pour un loyer mensuel de 1 100 €. Toutefois, il est à noter qu'aucune décision du maire prise en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales n'a été signée avant de conclure le bail, formalité pourtant substantielle dans le cadre du louage de choses.
- Par suite, le maire a pris un arrêté le 27 novembre 2015 portant concession de logement de fonction par nécessité absolue de service au profit du directeur général des services. Ainsi, à compter du 1^{er} décembre 2015, le logement de type F5 sis rue de l'Ecuyer lui est concédé à titre gratuit à hauteur de 120 m², la somme de 366,66 € correspondant au reliquat de 60 m² étant remboursée mensuellement par l'intéressé³⁵. Les fluides font également l'objet d'une exonération, à l'exception de l'eau.

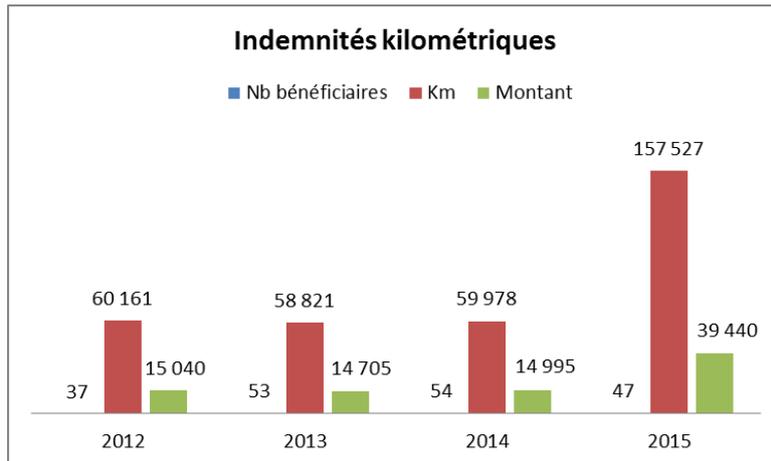
La chambre, par-delà les irrégularités formelles relevées dans l'attribution de ce logement de fonction, relève que, si l'assemblée locale a, par délibération du 5 avril 2014 et en application du 5° de l'article L. 2122-22 du CGCT, délégué sa compétence au maire afin de lui permettre de « décider de la conclusion et de la révision du louage de choses », le maire doit, en contrepartie, « rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal » des décisions prises, conformément à l'article L. 2122-23 du code précité. Or, l'assemblée délibérante n'est, à ce jour, toujours pas informée des modalités de cette location (caractéristiques détaillées du logement, montant du loyer).

La chambre invite l'ordonnateur à se conformer à ces dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales en vue de garantir, notamment, une pleine information de l'assemblée et des habitants de la commune.

6.5.4.2. Les indemnités kilométriques

Sur la période 2012-2015, un montant global de 84 180,39 € a été versé au titre d'indemnités kilométriques pour utilisation du véhicule personnel pour les besoins du service, dont 39 440 € pour la seule année 2015, soit près de la moitié de la dépense totale.

³⁵ Montant dû en application de la limitation apportée par l'article R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques, laquelle varie en fonction de la situation familiale du bénéficiaire.



Source : données Xémélios

Une délibération du 2 mai 1985 donne pouvoir au maire d'allouer une indemnité kilométrique aux agents municipaux utilisant leur véhicule personnel pour les besoins du service, calculée sur la base de 500 km mensuels. En 2012 et 2013, les agents de la filière animation et de la filière sportive en sont les principaux bénéficiaires, ainsi que les éducateurs de jeunes enfants ou puéricultrices intervenant dans les crèches, et, enfin, un agent du service communication. En 2014, s'y ajoutent notamment un agent de la police municipale, un agent du service ressources humaines ainsi que des agents du service entretien. Sur ces trois exercices, les indemnités ont été versées sur onze mois par an pour tenir compte des périodes de congés annuels.

La croissance soutenue de ces indemnités à partir de 2015 appelle plusieurs observations de la chambre.

- S'agissant du directeur général des services

Des indemnités kilométriques conséquentes lui sont versées depuis le 1^{er} décembre 2014, à savoir 4 584 km par mois – moyenne hebdomadaire de 1 057 km, soit 211 km jour – représentant 1 146 € mensuels. Un courrier du maire du 12 mars 2015 indiquait la cessation du versement de cette indemnité dès le 1^{er} avril 2015. Néanmoins, cette indemnité de 1 146 € a été versée à l'intéressé jusqu'au 30 novembre 2015.

Par arrêté du 27 novembre 2015, cette indemnité kilométrique mensuelle a été ramenée à 2 306 km, soit 576,50 € à compter du 1^{er} décembre 2015.

La chambre constate qu'hormis les arrêtés du maire qui déterminent le nombre de kilomètres mensuels indemnisés, aucune pièce justificative visant à expliciter la quantité de kilomètres et leur variation sur cette période n'a été produite. Au demeurant, il apparaît peu réaliste que des déplacements réguliers du directeur général des services avec son véhicule personnel à l'intérieur du territoire communal atteignent un tel volume. Enfin, il peut être intéressant de relever que l'attribution effective du logement de fonction au directeur général des services coïncide précisément avec les dates de modifications du montant de ces indemnités kilométriques.

La chambre considère que ces indemnités constituent un véritable complément de rémunération, pour lequel la collectivité s'est de surcroît affranchie du versement des cotisations sociales afférentes. Elle constate que, immédiatement après l'entretien de clôture d'instruction, le 20 juillet 2016, un arrêté du maire a mis fin à l'attribution de cette indemnité kilométrique à compter du 1^{er} août.

- S'agissant de la directrice du conservatoire

L'attribution d'indemnités kilométriques mensuelles à hauteur de 800 km, représentant 200 €, à compter du 1^{er} septembre 2014 a été décidée par le maire, un courrier du 12 février 2015 précisant que « cette indemnité (lui) sera attribuée pendant le remplacement du directeur de l'Embarcadère et dans l'attente d'un prochain recrutement ». Le premier versement a été effectué en février 2015, à hauteur de 1 200 € ; l'intéressée perçoit mensuellement 200 € depuis le mois de mars 2015.

La chambre rappelle que les indemnités kilométriques se justifient par des déplacements réguliers avec leur véhicule personnel pour des agents justifiant de fonctions itinérantes à l'intérieur de la commune ; les frais de transport liés à des missions hors de la résidence administrative sont quant à eux justifiés par des ordres de mission et indemnisés au titre de « frais de déplacement ». Un tel volume de frais kilométriques de l'intéressée représenterait ainsi une moyenne de 184 km par semaine ; or, le conservatoire à rayonnement communal de Montceau-les-Mines n'est éloigné que d'environ 700 m de l'Embarcadère. Une nouvelle fois, ces indemnités kilométriques ne sont justifiées par aucune pièce probante et constituent, en définitive, un complément de rémunération. À nouveau, suite à l'entretien de clôture de l'instruction, un arrêté du maire en date du 25 juillet 2016 a mis fin à l'attribution de cette indemnité kilométrique à compter du 1^{er} août.

- S'agissant du directeur général adjoint

Ce dernier n'a bénéficié d'aucune indemnité kilométrique jusqu'au 31 décembre 2014. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est indemnisé à hauteur de 2 050 km mensuels, représentant 512,50 €, et équivalant à une moyenne de 470 km par semaine sur le territoire de la commune. Aucune pièce justificative n'a été produite et là encore, compte tenu des fonctions du directeur général adjoint, ces indemnités constituent un complément de rémunération. Un arrêté du maire en date du 5 janvier 2017 a mis fin à l'attribution de cette indemnité kilométrique à compter du 1^{er} janvier.

Enfin, le fait que ces trois directeurs aient perçu cette indemnité kilométrique douze mois par an, y compris donc pendant leurs périodes de congés, à la différence des autres agents communaux concernés, atteste de son caractère irrégulier, car détourné de sa finalité originelle.

La chambre prend acte du terme mis à ces compléments de rémunération pour les trois directeurs concernés, ainsi que de l'engagement de l'ordonnateur visant à modifier la délibération octroyant des indemnités kilométriques forfaitaires pour les agents exerçant des fonctions itinérantes à l'intérieur du territoire de la commune concomitamment à la refonte du régime indemnitaire.

6.5.4.3. Les autres « indemnités »

- Concernant le directeur général des services

Le directeur général des services recruté au 1^{er} décembre 2014, en provenance d'une ville située à 575 km de Montceau-les-Mines, a bénéficié de la prise en charge, par la collectivité, de ses frais d'hôtel et de quelques repas pris dans un établissement situé sur le territoire communal. Cette prise en charge s'est étalée du 30 novembre 2014 au 16 avril 2015, à hauteur de 10 940,50 €. Dans la mesure où ces dépenses ne s'apparentent pas à des frais engagés à l'occasion de déplacements dans le cadre de missions, elles ne sauraient être prises en charge par la collectivité puisqu'elles ne constituent pas des dépenses publiques. C'est donc une dépense de près de onze mille euros que le contribuable communal a supporté afin de compenser des dépenses de nature privée, sauf à ce que l'autorité territoriale corrige cette erreur en réclamant à l'intéressé le reversement des sommes payées à tort.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que « la ville ne souhaite pas que l'intéressé rembourse ce montant » au motif de « l'accord de recrutement du directeur général [qui] prévoyait la mise à disposition immédiate d'un logement de fonction (...) intervenue très tard (...) ».

La chambre relève que ces arguments ne sauraient cautionner les dépenses indûment prises en charge par la commune.

- Concernant la directrice du conservatoire

Outre son emploi de directeur du conservatoire à la commune de Montceau-les-Mines, la directrice bénéficie de la rémunération d'une activité accessoire au sein de la même collectivité, de la même direction, et sur le même budget, dont l'origine remonte au 1^{er} janvier 2009, suite à la reconnaissance du conservatoire à rayonnement communal (CRC) de Montceau-les-Mines en qualité d'école de musique ressources par le conseil départemental de Saône-et-Loire. Les écoles de musique ressources ainsi créées bénéficiaient d'une aide départementale, et ce jusqu'à ce que l'assemblée départementale du 3 novembre 2011 ne redéfinisse son intervention en faveur de l'enseignement musical afin de redonner une dynamique à cette politique. En 2009, l'aide attribuée à la commune de Montceau-les-Mines dans le cadre du schéma départemental se décomposait en 30 000 € au titre de l'aide aux projets impulsés par les écoles, 5 000 € pour l'aide au fonctionnement calculée sur la base du nombre d'élèves du CRC, et enfin 10 000 € pour l'aide à la coordination destinée à alimenter la charge salariale du coordinateur de l'école de musique ressources.

La directrice du CRC bénéficie ainsi de son employeur, au titre des fonctions de coordinateur de l'école de musique ressources, d'une indemnité accessoire de 300 € nets mensuels, calculée en pourcentage de son traitement indiciaire, et révisée à chacun de ses avancements. Depuis le 1^{er} décembre 2014, la durée de cette activité accessoire visée par son arrêté est fixée à « 11,64 % en plus du temps plein ».

En dehors du fait que l'activité de coordination du CRC en sa qualité d'école de musique ressources apparaît comme un prolongement de l'activité principale de direction dudit CRC et ne saurait donc donner lieu à indemnisation au titre d'une activité accessoire, la cessation d'attribution de l'aide à la coordination par le département au titre du nouveau schéma 2012-2014, enlevait dès lors tout fondement, pour la directrice, à bénéficier de ce dispositif.

En outre, la directrice du conservatoire perçoit, chaque mois, des indemnités de suivi et d'orientation des élèves à hauteur de 214,02 € ainsi que des indemnités d'heures supplémentaires d'enseignement pour 591,74 €, soit un montant global de 805,76 €. Or, un directeur d'établissement d'enseignement artistique peut, depuis le 1^{er} septembre 2012, et sous réserve d'une délibération, prétendre à un régime indemnitaire mensuel maximal de 554,79 €³⁶.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur visant à revoir le régime indemnitaire de la directrice du conservatoire afin de le mettre en conformité avec la réglementation.

6.6. L'action sociale

Tableau n° 28 : Dépenses d'action sociale en faveur du personnel

Dépenses d'action sociale (€) et montant moyen par agent (€)	2012			2013			2014			2015			Evolution		
	Montant	nb d'agents	/agent												
subventions aux œuvres sociales à destination du personnel	38 000	405	93,83	40 000	403	99,26	40 000	398	100,50	40 000	395	101,27	2 000	-10	7,44
protection sociale complémentaire							5 481	90	60,90	11 531	95	121,38	NS	NS	NS
Total	38 000			40 000			45 481			51 531			13 531		

Source : données collectivité

³⁶ Indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats : part responsabilités et sujétions = 4 657,50 € annuels pour un directeur sans adjoint, part résultats = 2 000 € annuels par application d'un coefficient maximal de 3.

Globalement, les dépenses d'action sociale en faveur du personnel ont progressé de 36 % (+ 13 531 €) entre 2012 et 2015, l'augmentation étant plus marquée depuis 2014. Ces dépenses ont représenté 0,3 % à 0,4 % de la masse salariale durant la période.

Les subventions aux œuvres sociales à destination du personnel bénéficient au comité d'action sociale et culturelle de Montceau-les-Mines. Elles ont progressé de 5 % entre 2012 et 2013, représentant une hausse de + 2 000 €, pour atteindre 40 000 € depuis 2013. Il convient de relever que pour l'ensemble de la période sous revue, de 5 à 7 agents représentant 0,52 à 0,73 ETP bénéficient « d'heures de décharge » au titre du comité d'action sociale, lesquelles s'apparentent à une mise à disposition de personnel. Aucune convention, ni aucun arrêté de la ville et l'association ne formalisent cette situation. La chambre invite donc la commune à régulariser ces mises à disposition.

Enfin, une protection sociale complémentaire a été instaurée par délibération du 23 avril 2014, mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet. Elle couvre le risque santé ou prévoyance, au choix de l'agent, à hauteur de 5 €, 10 € ou 15 €, montants déterminés en référence au salaire net fiscal de l'année précédente. Son coût est de 5 481 € en 2014, 11 531 € en 2015.

6.7. L'évolution de la masse salariale

6.7.1. L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération au cours de la période 2012-2015

Tableau n° 29 : L'évolution des dépenses de personnel sur la période 2012-2015 (en €)

	2012	2013	2014	2015	Evolution 2012-2015	
					%	€
Rémunérations du personnel						
6411 - Personnel titulaire	6 894 925	6 967 726	7 341 338	7 487 130	8,6%	592 206
64111 - Rémunération principale	5 921 029	6 017 882	6 313 481	6 436 385	8,7%	515 356
64112 - NBI, SFT, ind.résidence	128 577	114 407	116 063	117 207	-8,8%	-11 370
64118 - Autres indemnités	845 319	835 437	911 794	933 538	10,4%	88 219
6413 - Personnel non titulaire	1 767 477	1 642 307	1 364 345	1 155 489	-34,6%	-611 988
64131 - Rémunérations	1 767 477	1 642 307	1 364 345	1 155 489	-34,6%	-611 988
6416 - Emplois d'insertion	0	56 756	91 572	216 178		216 178
64162 - Emplois d'avenir	0	56 707	91 572	106 117		106 117
64168 - Autres emplois d'insertion	0	49	0	110 061		110 061
Emplois d'insertion nets des participations de l'État *	0	14 922	27 006	83 663		83 663
6417 - Rémunération des apprentis	0	0	3 601	27 502		27 502
6419 - Remboursements sur rémunérations retraités *	-108 222	-110 480	-118 010	-135 750	25,4%	-27 528
Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	-139 166	-142 320	-188 443	-202 207	45,3%	-63 041
645 - Charges sécurité sociale et prévoyance	3 348 904	3 575 908	3 706 400	3 707 252	10,7%	358 348
6451 - Cotisations URSSAF	1 538 797	1 546 294	1 508 412	1 447 215	-6,0%	-91 582
6453 - Cotisations caisses retraite	1 770 112	1 966 695	2 103 051	2 159 470	22,0%	389 358
6455 - Cotisations assurance personnel	39 995	40 656	72 771	79 056	97,7%	39 060
6456 - Versement au FNCSFT	0	22 263	22 166	21 512		21 512
647 - Autres charges sociales	140 883	122 022	166 796	112 249	-20,3%	-28 634
64731 - Allocations chômage versées directement	129 184	108 700	151 010	95 250	-26,3%	-33 935
6475 - Médecine du travail	11 699	13 322	15 786	17 000	45,3%	5 301
648 - Autres charges de personnel	0	0	0	0		0
64 - Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD et emplois aidés retraités *	11 904 801	12 070 085	12 303 032	12 235 328	2,8%	330 527
6218 - Autre personnel extérieur au service	159 343	87 333	42 022	245 333	54,0%	85 990
6331 - Versement transport	45 783	46 469	46 649	46 590	1,8%	807
6332 - Cotisations versées au FNAL	38 151	38 726	38 878	38 848	1,8%	696
6336 - Cotisations CNFPT, CDG	144 942	152 251	160 541	158 986	9,7%	14 044
Charges de personnel et frais assimilés nets des remboursements pour MAD et emplois aidés retraités *	12 293 021	12 394 864	12 591 122	12 725 085	3,5%	432 064

* En premier lieu, un changement de méthode comptable a été opéré dans les comptes de la commune de Montceau-les-Mines pour les participations de l'État sur les rémunérations brutes des emplois aidés. Jusq'en septembre 2014, ces recettes étaient imputées à l'article 6419 « remboursements sur rémunérations du personnel » et étaient comptabilisées en atténuations de charges. À compter d'octobre 2014, ces recettes ont été imputées à l'article 74712 « participations État emplois d'avenir ». Le respect du principe comptable de permanence des méthodes a conduit à neutraliser ces recettes des atténuations de charges sur les exercices 2013 et 2014.

En deuxième lieu, il est apparu intéressant de faire apparaître le coût net des participations de l'État pour les emplois aidés en créant une ligne spécifique dans le tableau. Cette information permet de disposer d'éléments de comparaison objectifs quant aux évolutions moyennes annuelles des charges de personnel de la commune de Montceau-les-Mines. Enfin, les remboursements pour mises à disposition de personnels ont été intégrés afin de disposer du coût réel des dépenses de personnel supportées par la commune.

Sources : comptes administratifs et de gestion

Les charges de personnel, hors frais assimilés, ont progressé de 2,8 % entre 2012 et 2015 ; en intégrant lesdits frais assimilés, l'augmentation est plus prononcée, + 3,5 %. L'évolution la plus importante se situe entre 2013 et 2014, + 1,6 %.

Les principales hausses concernent :

- le personnel titulaire : 592 206 € (+ 8,6 %), hausse compensée par la baisse importante des rémunérations du personnel non titulaire : - 611 988 € (- 34,6 %) ;
- les charges de sécurité sociale et de prévoyance : 358 348 € (+ 10,7 %) ;
- les autres personnels extérieurs au service : 85 990 € (+ 54 %) ;
- les emplois d'insertion nets des participations de l'État : 83 663 €.

6.7.1.1. Une évolution compensée entre les dépenses de rémunération du personnel titulaire et non titulaire

Globalement sur la période 2012-2015, les dépenses de personnel ont diminué de 19 783 €, la hausse des dépenses de rémunération du personnel titulaire a été compensée par la baisse de celles relatives au personnel non titulaire. Ce gain trouve son explication dans la diminution des effectifs d'agents permanents et l'accroissement maîtrisé du régime indemnitaire.

6.7.1.2. La hausse des charges de sécurité sociale et de prévoyance

Si les charges de sécurité sociale et de prévoyance ont présenté une hausse de 10,7 % sur la période 2012-2015, c'est en raison de la hausse des cotisations aux caisses de retraite³⁷, d'une part, et de la politique de déprécarisation, d'autre part. En effet, concernant ce dernier élément, il convient de relever que, sur la période, les taux de la part employeur aux caisses de retraite représentent une moyenne de 30 % pour le personnel titulaire affilié à la CNRACL, et 14 %³⁸ pour les non titulaires, même si les bases de cotisations sont quelque peu différentes.

6.7.1.3. La hausse des dépenses de rémunération des autres personnels extérieurs au service

Les dépenses « d'autre personnel extérieur au service » ont augmenté de 54 % sur la période 2012-2015. De 159 343 € en 2012, elles ont largement diminué en 2013 (- 45,2 %) et 2014 (- 51,9 %) avant d'atteindre leur plus haut niveau en 2015, soit 245 333 € (+ 484 %).

Tableau n° 30 : Évolution et décomposition des dépenses « autre personnel extérieur au service » sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Paierie départementale - CDG 71	152 609	81 343	38 064	241 375
Total c/6218	159 343	87 333	42 022	245 333

Source : données collectivité (fichier des mandats)

³⁷ Concernant la CNRACL : + 1,53 points entre 2012 et 2013, + 1,55 points entre 2013 et 2014, + 0,1 point entre 2014 et 2015. Concernant l'URSSAF vieillesse et l'IRCANTEC : + 0,25 point entre 2012 et 2013, + 0,32 point entre 2013 et 2014, + 0,26 point entre 2014 et 2015.

³⁸ IRCANTEC + URSSAF vieillesse.

Les dépenses de personnel remplaçant ou saisonnier que le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Saône-et-Loire facture à la ville de Montceau-les-Mines en représentent 90 à 95 %.

En 2012, les agents rémunérés par le centre de gestion ont représenté 7,87 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour un coût moyen horaire (hors charges patronales) correspondant au premier grade de la catégorie C. En 2015, avec 0,8 ETPT de plus, le coût moyen horaire (hors charges patronales) est plus élevé, correspondant désormais à celui de la catégorie A, tel un attaché territorial classé au 1^{er} échelon.

Ces dépenses, ramenées à l'évolution globale des charges de personnel et frais assimilés entre 2012 et 2015, soit + 432 064 €, représentent près de 20 % de l'augmentation constatée.

La chambre prend acte de la réduction des crédits inscrits au compte 6218 « autre personnel extérieur » du budget primitif 2017, suite au redéploiement des agents communaux.

6.7.1.4. La hausse des dépenses nettes de rémunération des emplois d'insertion

En 2012, aucune dépense d'emploi d'insertion n'était inscrite au budget de la collectivité.

Au 31 décembre 2015, quinze emplois aidés étaient rémunérés représentant un budget total de 216 178 €. Après déduction de la participation de l'État, le coût résiduel pour la ville de Montceau-les-Mines s'élève à 83 663 €.

Si, au regard des emplois permanents, le taux de remplacement des départs à la retraite a diminué au sein de la commune, les emplois aidés peuvent cependant être rapprochés de certains départs, comme au service des sports (- 2 agents en 2014) où la délibération du 3 février 2015 a prévu le recrutement de 2 emplois aidés, au service entretien (- 3 agents en 2015) où cette même délibération a accordé le recrutement de 2 emplois aidés, et au pôle solidarité (- 1 agent en 2015) où la délibération du 23 juin 2015 a autorisé le recrutement d'un emploi aidé. Les cinq emplois d'avenir pourvus entre février et juin 2013 ont en outre donné lieu à une nomination en qualité de stagiaire entre février et juin 2016.

6.7.1.5. L'évolution de la masse salariale rapportée aux produits fiscaux

Les dépenses de personnel dépassent les produits fiscaux, de 19 % en 2012, 15 % en 2015.

C'est toutefois l'évolution dynamique des produits fiscaux (+ 8,5 %) qui explique cette évolution.

Tableau n° 31 : Évolution des dépenses de personnel au regard des produits fiscaux sur la période 2012-2015 (en €)

	2012	2013	2014	2015	Evolution
Charges de personnel et frais assimilés nets des remboursements pour MAD et emplois aidés retraités	12 293 021	12 394 864	12 591 122	12 725 085	3,5%
ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 989 478	10 275 753	10 377 167	10 842 260	8,5%
Charges de personnel non couvertes par des ressources fiscales propres	2 303 542	2 119 111	2 213 955	1 882 825	-18,3%

Source : ANAFI

6.7.2. L'impact des différents facteurs d'évolution des charges de personnel

Plusieurs facteurs déterminent l'évolution annuelle des charges de personnel : l'évolution des effectifs, le glissement vieillesse technicité, les mesures générales et les mesures catégorielles à caractère statutaire ou indemnitaire. L'appréciation du poids relatif de chacun de ces facteurs permet d'assurer le suivi de la masse salariale, que ce soit au moment de la préparation du budget ou de son exécution.

Au sein de la commune de Montceau-les-Mines, l'impact de ces différents facteurs d'évolution peut être estimé de la façon suivante :

- l'évolution des effectifs, qui paraît maîtrisée à l'examen des seuls emplois permanents, apparaît moins favorable pour la commune à partir de 2015 en raison du recours aux emplois aidés ainsi qu'au centre de gestion pour le personnel remplaçant ; le coût supplémentaire, entre 2014 et 2015, ressort à hauteur de 260 000 €, déduction faite des participations de l'État ;
- le GVT négatif ou effet de noria, indicateur qui mesure les économies sur la masse salariale résultant du départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants, apparaît largement négatif en 2014 du fait du départ d'agents dotés d'expertise et d'ancienneté importantes au cours de cet exercice : le coût moyen annuel d'un sortant était ainsi supérieur de 23 378 € à celui d'un entrant. En revanche, en 2015, le coût moyen annuel d'un entrant est supérieur de 2 341 € à celui d'un sortant ;
- le GVT positif, lequel correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle des fonctionnaires issue des effets d'ancienneté et de promotion, n'est pas pertinent en 2014 du fait de l'importance du GVT négatif de cet exercice. Pour les autres exercices, l'évolution reste contenue ;
- les mesures générales, limitées pour la commune à la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), ainsi que les mesures catégorielles qui relèvent des revalorisations indiciaires, représentent près de 300 000 € sur la période 2012-2015 ;
- l'accroissement des charges sociales, représente globalement près de 300 000 € entre 2012 et 2015.

Au final, la chambre constate qu'au cours de la présente période d'examen de la gestion, la commune de Montceau-les-Mines a poursuivi la politique de titularisation qu'elle avait déjà mise en œuvre lors du contrôle précédent. Alors que cette politique s'accompagnait d'une réduction significative des effectifs lors du précédent contrôle, force est de constater qu'au cours du présent examen de la gestion, les effectifs n'ont pas diminué, en raison du recours à d'autres types de recrutements.

Dès lors, il appartient à la collectivité de mesurer, dès à présent, les impacts de ses choix de gestion des ressources humaines, au regard notamment des coûts budgétaires conséquents qui en résultent – les dépenses de personnel représentent 64,4 % des charges de fonctionnement réelles – et de leur soutenabilité quant aux grands équilibres financiers.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que deux directives avaient été données à la direction générale et aux directeurs de pôles : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'en 2020 et la nécessité de réorganiser les missions des services.

7. LES REGIES D'AVANCES ET DE RECETTES

Exception à la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, les régies d'avances et de recettes font intervenir un troisième acteur, le régisseur, dans la chaîne de travail. Placé sous l'autorité de l'ordonnateur et sous la responsabilité du trésorier, le régisseur peut manier les fonds qu'il a été autorisé à détenir de manière limitative et contrôlée, sous sa responsabilité pécuniaire et personnelle.

Les régies sont encadrées par un ensemble de dispositions réglementaires de suivi et de contrôle dont la méconnaissance est susceptible d'entraîner des risques juridiques et financiers. C'est pourquoi, nonobstant une gestion du risque assumée en premier lieu par le régisseur lui-même, l'ordonnateur ne saurait être exonéré de mécanismes de contrôle interne.

Au sein de la commune, il existe vingt régies permanentes dont la liste figure dans le tableau suivant :

Tableau n° 32 : Les régies de la commune au 1^{er} juillet 2016

intitulé de la régie	nature de la régie	date du dernier acte modificatif de la régie	maximum d'encaisse	maximum de l'avance	date de la dernière vérification du comptable public	versements des régisseurs (exercice 2015)	disponibilités chez les régisseurs d'avances (exercice 2015)
Médiathèque	recettes	07/04/2010	1 000 €		25/08/2011	2 254,60 €	
Droits de place	recettes	24/11/2014	3 360€ et 20 000€ du 20 août au 10 septembre		02/07/2014	92 107,38 €	
Port de plaisance	recettes	12/10/1995	765 €		06/05/2015	11 984,00 €	
Reprographie (associations)	recettes	20/12/2010	500 €		29/09/2011	530,60 €	
Espace golfique	recettes	26/09/2005	2 290 €		21/05/2014	36 458,05 €	
Activités d'animation - Service des sports	recettes	27/06/2013	3 500 €		21/09/2011	3 214,80 €	
Centre nautique	recettes	18/06/2015	5 000 €		20/05/2014	231 058,10 €	
Trait d'union	recettes	22/07/2014	1 000 €		21/04/2015	10 863,35 €	
Cimetières	recettes	07/07/2015	4 200 €		11/05/2015	53 522,20 €	
Activités - Service vie associative	recettes	24/06/2014	4 000 €		16/05/2014	5,70 €	
Ateliers du jour	recettes	26/11/2011	1 500 €		26/05/2014	0,00 €	
Activités ayant trait à l'enfant ("La Boutik")	recettes	07/07/2015	35 000 €		12/06/2014	409 050,47 €	
Activités d'animation - Service jeunesse	recettes	16/05/2011	2 600 €		27/04/2015	4 941,00 €	
Embarcadère - droits d'entrée, locations et versements de soutien pour les spectacles	recettes	16/09/2014	30 500 € et 100 000 € du 15 septembre au 15 novembre		22/05/2014	132 829,00 €	
Trait d'union	dépenses	01/05/2005		2 500 €	21/04/2015		668,52 €
Centre nautique	dépenses	24/12/2003		500 €	20/05/2014		25,10 €
Stages, déplacements et hébergement du personnel municipal et des élus	dépenses	22/06/2012		3 050 €	08/06/2012		3 550,00 €
Enfance jeunesse	dépenses	14/09/2015		3 000 €	aucune		2 526,34 €
Embarcadère - dépenses non prévues dans les contrats de spectacles et déplacements des agents du service culturel	dépenses	09/10/2006		765 €	19/05/2014		2 423,78 €
Embarcadère - dépenses prévues dans les contrats de spectacles et remboursement de billets en cas d'annulation de spectacles	dépenses	11/06/1999		40 000 €	19/05/2014		129 326,12 €

Source : CRC à partir de l'état des régies du poste comptable et des actes relatifs aux régies

7.1. Le cadrage juridique

7.1.1. L'intérêt de constituer des régies

La décision de constituer une régie est un acte de gestion. L'ordonnateur doit analyser le besoin, les régies induisant des risques financiers et juridiques qu'il convient de mesurer au regard de leur intérêt en termes de bon fonctionnement quotidien des services publics, notamment les services de proximité.

A Montceau-les-Mines, le nombre de régies communales apparaît élevé en raison de créations multiples et anciennes de petites régies. Leur pertinence est appréciée à l'occasion des départs en retraite de régisseurs ou encore de la réorganisation de services ; ainsi, au cours de la période sous revue, cinq régies d'avances et une régie de recettes ont été clôturées.

Malgré ces quelques suppressions, la chambre constate qu'aucune évaluation n'est mise en œuvre par la collectivité permettant de mesurer les changements obtenus et d'en estimer les avantages en vue d'introduire d'éventuelles évolutions.

En particulier, la régie de recettes « ateliers du jour » pourrait être utilement supprimée puisqu'elle n'a pas fonctionné depuis 2013. De même, le maintien de la régie de recettes « activités d'animation du service des sports » et de la régie d'avances « trait d'union » pose question au regard de leur faible activité constatée sur la période contrôlée, la première d'entre elles pourrait être regroupée avec d'autres régies de recettes, telles que celle de la jeunesse ou d'autres dédiées aux activités sportives ; la seconde pourrait quant à elle être supprimée, le service pouvant procéder à l'émission des quelques bons de commande ponctuels sans aucune difficulté.

Enfin, deux régies d'avances coexistent pour les déplacements des agents : l'une est gérée par le service des ressources humaines, s'agissant des déplacements des agents et des élus, y compris le personnel de l'Embarcadère, l'autre ne concerne que le directeur de l'Embarcadère. Une seule régie pourrait parfaitement prendre en compte les frais de déplacements de l'ensemble des agents et des élus, la répartition des dépenses entre budget principal et budget annexe de l'Embarcadère pouvant être réalisée lors du mandatement par le service des finances.

La chambre invite la collectivité à établir un bilan annuel d'activité des régies.

7.1.2. Les actes constitutifs des régies

Les décisions formalisées de création des régies prennent la forme d'un acte de l'autorité exécutive pris par délégation du conseil municipal des 14 mars 2008 et 5 avril 2014, conformément à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Les visas, dont l'avis préalable et conforme du comptable assignataire, ainsi que les mentions obligatoires devant figurer dans les actes constitutifs, apparaissent réguliers dans leur ensemble.

Cependant, une plus grande attention des services communaux dans la mise à jour de certains actes constitutifs doit être recherchée, notamment lorsqu'il s'agit de modifications demandées par le comptable public à la suite de ses propres vérifications sur les régies communales. Ainsi le comptable public a demandé en vain les mises à jour des nominations de régisseurs et/ou de mandataires suppléants, de la périodicité des versements, de la nature des recettes encaissées, des modes d'encaissement... Sont notamment concernées les régies de recettes des droits de place, du port de plaisance, du centre nautique et « trait d'union ».

7.1.3. Les actes de nomination des régisseurs et des mandataires

Le choix du régisseur et du mandataire suppléant est un élément essentiel pour assurer un fonctionnement optimal à toute régie. Il est donc recommandé de nommer des agents permanents qui possèdent par ailleurs des connaissances comptables.

Au sein de la collectivité, tous les régisseurs sont des agents titulaires. Si certains régisseurs disposent du profil adéquat, d'autres gagneraient à bénéficier d'une formation utile à leur fonction. Interrogée sur les actions qu'elle aurait conduites en la matière, la collectivité a indiqué que la dernière formation, réalisée avec le concours du comptable public, datait de 2010. Dans la mesure où de nombreux changements de régisseurs et de mandataires suppléants ont été opérés récemment, de petits groupes de travail ou de simples échanges de bonnes pratiques entre les différents intervenants constitueraient un premier socle de connaissances non négligeable, à défaut de l'organisation d'une formation plus coûteuse.

Enfin, la direction des finances a élaboré au cours de l'année 2016 un document d'une trentaine de pages qui pourrait utilement faire l'objet d'une diffusion auprès de l'ensemble des agents communaux intervenant dans les régies, dès lors que sa validation sera devenue effective.

7.2. Les contrôles administratif et comptable des régies opérés par l'ordonnateur

7.2.1. Les dossiers centralisés

L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local prévoit que l'ordonnateur constitue, pour chaque régie, un dossier dans lequel il regroupe tous documents relatifs au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur.

Les dossiers relatifs aux régies sont centralisés par le service des finances. Lors du contrôle sur place, il a été relevé que certaines pièces ne figuraient pas aux dossiers, notamment les attestations de paiement des cotisations relatives au cautionnement des régisseurs, les délibérations relatives aux tarifications, les procès-verbaux de remise de service entre les différents intervenants, les documents relatifs au compte de disponibilités ouvert au nom de la régie ainsi que ceux relatifs aux indemnités de responsabilité des régisseurs.

Une attention plus rigoureuse dans la confection et la mise à jour des dossiers centralisés faciliterait les contrôles administratif et comptable auxquels est tenu l'ordonnateur.

7.2.2. Le suivi perfectible des cautionnements des régisseurs

Le cautionnement est un mécanisme qui garantit la collectivité en cas de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur (disparition de fonds ou valeurs gérées par la régie notamment). L'acte de nomination du régisseur mentionne le montant du cautionnement ainsi défini et, en janvier de chaque année, l'ordonnateur procède, avec le comptable assignataire, à la révision éventuelle du montant du cautionnement sur la base des recettes encaissées au cours de l'année écoulée, par application du barème.

Les contrôles effectués par la chambre montrent que la collectivité ne s'assure pas du caractère régulier des cautionnements. Ainsi, certains cautionnements pourraient être supprimés (régie de recettes des activités d'animation du service des sports), d'autres devraient être réexaminés dans leur montant (régie de recettes du centre nautique et de l'Embarcadère). Surtout, il apparaît impératif que l'ordonnateur s'assure du paiement effectif de la cotisation annuelle par chacun des régisseurs concernés en exigeant l'attestation de paiement, deux d'entre eux ayant été radiés par l'association française de cautionnement mutuel pour défaut de paiement au cours de la période 2012 à 2016.

7.2.3. Le suivi défaillant des changements et remplacements des régisseurs

Conformément aux dispositions de l'instruction codificatrice précitée, les changements et les remplacements de régisseurs doivent donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal de remise de service, daté et signé contradictoirement par le régisseur titulaire et le mandataire suppléant ou le régisseur intérimaire. C'est la date de la remise de service formalisée par le procès-verbal qui servira à départager les éventuelles responsabilités en cas de sinistre.

À défaut de ces formalités, le régisseur ou le mandataire suppléant qui se dessaisirait de sa caisse ou ses valeurs sans établir de procès-verbal de remise de service resterait pleinement responsable des erreurs et/ou irrégularités commises. De plus, dans l'hypothèse où le mandataire suppléant exercerait ses fonctions au-delà des délais autorisés, le comptable devrait refuser de renouveler l'avance ou d'approvisionner la régie en tickets et formules, le « régisseur » n'étant pas régulièrement nommé.

Sur les vingt dossiers des régies consultés, un seul procès-verbal de remise de service a été recensé. Cette situation fait peser un risque d'engagement de la responsabilité d'un régisseur ou de son mandataire suppléant au-delà des délais autorisés, et, le cas échéant, de gestion de fait.

La commune est invitée à mettre en place des mécanismes de contrôle interne permettant de s'assurer que les changements de régisseurs sont effectués conformément à la réglementation.

7.2.4. Le contrôle sur les pièces comptables

La régularisation comptable des opérations d'une régie nécessite l'émission de mandats de dépenses et de titres de recettes par l'ordonnateur. Lors de l'émission des ordres de payer et de recouvrer correspondants, l'ordonnateur doit exercer sur les pièces justificatives qui lui sont remises par le régisseur les vérifications nécessaires, conformément à l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le service des finances de la commune procède au contrôle des pièces justificatives produites par les régisseurs lors de l'émission des titres de recettes et des mandats. Toutefois, le contrôle du périmètre des régies ainsi que de la cohérence des encaissements avec l'activité ou la fréquentation du service n'est pas mis en œuvre. Pourtant, le récolement entre les éléments physiques de la recette et le montant des fonds encaissés (par exemple, pour la régie des activités ayant trait à l'enfant « la boutik », le centre nautique, les droits de place...) constituerait un procédé efficace de surveillance de l'activité des régies et permettrait de prévenir un risque de minoration des recettes.

De même, la périodicité des versements par les régisseurs n'est pas contrôlée, l'analyse des fluctuations des recettes n'est pas réalisée, notamment pour la régie des activités ayant trait à l'enfant qui regroupe les encaissements directs des recettes de l'enfance, de la petite enfance, de l'éducation et la vie scolaire et de l'école de musique et dont les recettes annuelles sont comprises entre 409 000 € et 458 000 €.

Enfin, les dépenses d'acquisition de spectacles prises en charge par la régie d'avances de l'Embarcadère ont, à trois reprises au cours de l'année 2014, excédé le montant plafond de 10 000 € imposé par la réglementation.

La chambre rappelle à l'ordonnateur que le contrôle sur les documents comptables ne saurait se limiter à un examen formel des pièces justificatives jointes par les régisseurs lors de l'émission des titres et des mandats.

7.2.5. L'inexistence de contrôles sur place

En application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, les ordonnateurs, au même titre que les comptables publics assignataires, sont chargés de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Ainsi, un contrôle sur place doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par l'ordonnateur lui permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

La collectivité concède qu'aucun contrôle sur place des régisseurs n'est effectué. Pourtant, à la suite de la vérification de la régie d'avances du service enfance par le comptable public en date du 27 avril 2015, un « dysfonctionnement total » de ladite régie était relevé : le régisseur titulaire était en congé maladie depuis le 11 mars 2015 et le mandataire suppléant était à la retraite depuis le 1^{er} octobre 2013, la caisse du régisseur avait été déménagée sur un autre site, la comptabilité n'était pas tenue, les dépenses n'étaient pas justifiées et un manquant dans la caisse de 943,34 € était constaté.

Force est de constater que malgré de tels dysfonctionnements, l'ordonnateur n'a pas mis en place les contrôles lui incombant, se contentant de clôturer les deux régies d'avances des services « enfance » et « jeunesse » pour créer concomitamment une seule régie « enfance jeunesse » en désignant un nouveau régisseur.

En conclusion, les manquements relevés par la chambre montrent des carences au regard du rôle de l'ordonnateur dans le contrôle des régies d'avances et de recettes.

La chambre rappelle qu'il relève de la responsabilité pleine et entière de l'ordonnateur d'organiser ses propres contrôles internes de nature complémentaire à ceux réalisés par le comptable. Sans déployer des moyens humains et techniques importants, l'établissement d'un plan de contrôle annuel ou pluriannuel ciblé en fonction des enjeux et des risques éventuels de chaque régie apparaît un préalable indispensable, un contrôle de supervision a posteriori s'assurant de son respect et de sa cohérence.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser un fascicule sur les bonnes pratiques et la réglementation des régies, à mettre en place une vérification systématique des situations administratives et comptables des régisseurs ainsi qu'à rationaliser le nombre de régies communales dès 2017.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande à la collectivité d'établir un plan de contrôle ciblé en fonction des enjeux et des risques des régies et de s'assurer de son respect.

8. LES PROCÉDURES DE CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne est une méthode, un processus et non exclusivement un service. Il s'agit d'un ensemble permanent de dispositifs par lequel la collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats et plus généralement, à assurer la qualité des services.

L'insuffisance des procédures de contrôle interne apparaît manifeste au sein de la commune de Montceau-les-Mines.

La chambre a constaté des insuffisances en matière de tenue d'inventaire, de suivi des amortissements, de tenue de la comptabilité des engagements, de restes à réaliser, de rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent, de séparation stricte entre les différents budgets.

En outre, des mandats de paiement et titres de recettes font l'objet de rejets de la part du comptable public. En fonctionnement, les motifs de rejet de mandats sont principalement liés à des erreurs de fournisseurs, montants, tarifs, coordonnées bancaires, liquidation, doubles emplois avec mandat « n°x », dépassement du montant du marché, manque de pièces justificatives.

En investissement, ils sont surtout liés à des erreurs d'imputation (nature comptable ou section d'investissement au lieu de fonctionnement), à des décomptes généraux définitifs erronés, ou encore à des erreurs de fournisseurs. Concernant particulièrement les rejets de mandats de dépenses de fonctionnement, leur nombre a doublé entre 2012 et 2015, passant d'une vingtaine à une cinquantaine.

Par ailleurs, dans le cadre de son contrôle sur les régies de recettes et d'avances communales, la chambre déplore que les zones de risques identifiées n'aient pas fait l'objet d'une attention particulière de l'ordonnateur.

Enfin, le contrôle de la chambre sur les ressources humaines révèle de nombreuses erreurs dans la définition et l'application du régime indemnitaire des agents communaux.

En définitive, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne apparaît comme une nécessité pour la commune de Montceau-les-Mines qui aura ainsi une meilleure assurance d'agir conformément aux normes en vigueur et de manière efficiente. La chambre prend acte des engagements de l'ordonnateur exprimés en ce sens dans sa réponse aux observations provisoires.

