



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Commune du Muy
(département du Var)

Exercices 2012 à 2016

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 janvier 2018.

TABLE DES MATIÈRES

1	RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
2	INTRODUCTION	4
3	LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	4
3.1	Une démarche de contrôle de gestion.....	4
3.2	Les informations données par les documents budgétaires	5
3.3	Le débat d'orientations budgétaires.....	5
3.4	La qualité des comptes	6
3.4.1	Les restes à réaliser	6
3.4.2	Les immobilisations	6
4	LA SITUATION FINANCIERE	7
4.1	Les ressources de fonctionnement	7
4.1.1	La fiscalité.....	7
4.1.2	Les ressources institutionnelles	9
4.2	Les charges de fonctionnement	10
4.3	La capacité d'autofinancement	12
4.4	L'investissement et son financement	13
4.5	L'endettement	14
4.5.1	Le niveau d'endettement	14
4.5.2	La composition de la dette	14
4.6	Le fonds de roulement et la trésorerie	15
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	16
5.1	L'évolution des effectifs.....	16
5.2	Les saisonniers	17
5.3	La gestion du temps de travail	17
5.3.1	Le temps de travail au sein de la collectivité.....	17
5.3.2	Le régime des congés	18
5.3.3	Les autorisations d'absence exceptionnelles	18
5.3.4	L'absentéisme	19
5.4	La masse salariale.....	20
5.5	Les rémunérations.....	21
5.6	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)	21
5.7	Le dépassement du plafond des 25 heures supplémentaires.....	22
5.8	Le RIFSEEP.....	23
5.9	La politique en matière d'avancement	24
5.9.1	L'avancement d'échelon	24
5.9.2	L'avancement de grade	25

SYNTHESE

La commune du Muy (Var) comptait 9 611 habitants fin 2015. Elle a été surclassée dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants en raison de l'existence d'un quartier prioritaire de la politique de la ville par un arrêté préfectoral du 8 janvier 2016. Elle est membre de la communauté d'agglomération dracénoise qui regroupe 23 communes et 105 487 habitants. A la fin de l'année 2016, elle employait 140 personnes en équivalent-temps plein et disposait d'un budget en recettes de fonctionnement de 8,4 M€. Le contrôle de la chambre a porté sur les années 2012 et suivantes.

A la fin de l'année 2016, la situation financière de la commune, dont les comptes sont correctement tenus, était tendue compte tenu de ses ressources limitées et des importants programmes d'investissements réalisés, malgré une hausse de deux points des taux d'imposition sur les deux exercices précédents. La contraction de son épargne et les difficultés de financement de ses investissements ont entraîné une insuffisance de trésorerie, contraignant la commune à souscrire, au printemps 2016, une ligne de trésorerie d'un million d'euros qu'elle n'avait pas remboursée à la fin de cette même année. Son niveau d'endettement actuel devra être résorbé avant de pouvoir envisager investir à nouveau.

La commune a tenu à préciser à la chambre que malgré le réajustement opéré, son niveau de fiscalité restait inférieur à celui de la moyenne de la strate.

La chambre a aussi appelé l'attention de la commune sur le poids des dépenses de personnel qui, avec près de 70 % des dépenses de fonctionnement, est particulièrement élevé dans un contexte de baisse des ressources institutionnelles et pèse durablement sur l'équilibre général, quand bien même le coût de la masse salariale par habitant serait inférieur à la moyenne de la strate.

Pour pouvoir à l'avenir, assurer cet équilibre, la commune doit réduire le niveau de ses investissements et s'attacher à dégager une épargne suffisante en réduisant ses charges. Cette évolution devrait pouvoir être réalisée dans le cadre d'une réflexion à mener avec la communauté d'agglomération dracénoise dont elle membre, en examinant la possibilité de lui transférer le personnel lié aux transferts de compétence ou d'une mutualisation des services. C'est dans cet esprit que la commune dit avoir adopté le schéma de mutualisation de la communauté d'agglomération dracénoise.

La commune a fait également valoir qu'elle avait sur la période contrôlée résorbé un important retard dans la réalisation d'un certain nombre d'équipements indispensables, et qu'elle envisageait désormais, comme préconisé, de réduire le montant de ses investissements qui devait être en 2017 nettement inférieur à celui des années précédentes et la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements visant à lisser ceux-ci dans le temps.

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

Par lettre en date du 4 avril 2017, le président de la chambre a informé Mme Boyer, maire de la commune, de l'ouverture du contrôle. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 13 juin 2017.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 20 juillet 2017, ont été transmises dans leur intégralité à Mme Boyer, ordonnateur en fonctions, le 10 août 2017.

Après avoir examiné les réponses qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 23 janvier 2018, arrêté ses observations définitives.

A ce stade de la procédure, le rapport d'observations définitives conserve un caractère confidentiel et n'est donc pas communicable.

2 INTRODUCTION

La commune du Muy, située dans l'est du département du Var, compte 9 611 habitants (population légale 2015). Elle a été surclassée par arrêté préfectoral du 8 janvier 2016 dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants en raison de l'existence d'un quartier prioritaire de la politique de la ville, en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Elle appartient à la communauté d'agglomération dracénoise qui regroupe 23 communes et 105 487 habitants, dont Draguignan est la commune centre.

3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1 Une démarche de contrôle de gestion

La commune a initié en 2012 une démarche de contrôle de gestion, qui s'appuie sur différents tableaux de bord dont le suivi est assuré par un responsable nommément désigné en fonction des matières concernées.

Elle s'est également engagée à partir de 2014, dans le cadre de la mise en place du contrôle allégé partenarial avec les services de la trésorerie dont elle dépend dans une logique de contrôle interne, qui repose sur l'identification de zones de risques dans le cycle de la dépense, cycle préalablement formalisé.

La chambre constate que la période récente s'est caractérisée par une démarche de formalisation des différentes procédures mises en œuvre par la commune.

3.2 Les informations données par les documents budgétaires

Les documents budgétaires, et en particulier les comptes administratifs, doivent comporter, en annexes, les états exigés par la réglementation applicable aux communes de plus de 3 500 habitants (articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales-CGCT) lorsque ceux-ci concernent la commune.

Pour l'exercice 2016, la chambre a constaté que certaines annexes étaient soit absentes, soit incomplètes. Ainsi, l'annexe C2 n'a pas été servie alors que la commune détient des participations dans différentes sociétés d'économie mixte (SAIEM de Draguignan) ou sociétés publiques locales. Les annexes C3.1 et C3.2 étaient incomplètes : la commune doit faire figurer dans l'état C3.1 le montant des contributions versées aux différents syndicats intercommunaux dont elle est membre.

Elle doit également renseigner l'annexe C3.2 « liste des établissements publics créés », dès lors qu'elle est dotée au moins d'un centre communal d'action sociale (CCAS).

L'annexe B1.7 au compte administratif liste les concours versés aux tiers, en numéraire (subventions) mais ne fait apparaître aucun élément chiffré s'agissant des prestations en nature.

De la même manière, en 2015, en dépit du remboursement anticipé de deux emprunts avec refinancement, la commune n'a pas joint au compte administratif l'annexe A2.6 « état de la dette – remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune s'est engagé à correctement renseigner à l'avenir les annexes du compte administratif.

3.3 Le débat d'orientations budgétaires

Dans sa version applicable jusqu'au 29 janvier 2014, l'article L. 2312-1 du CGCT disposait : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8* ». La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a étendu le champ du débat à « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* ». A compter du 1^{er} août 2015, l'article L. 2312-1 prévoit que « *le rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique* ».

La loi va donc très clairement dans le sens d'un accroissement du niveau d'information qui doit être donné aux conseillers municipaux dans le cadre du débat d'orientations budgétaires (DOB).

Le règlement intérieur, en vigueur depuis avril 2014, n'évoque pas ces sujets. Il prévoit simplement l'envoi d'un rapport à l'appui de la convocation des membres du conseil municipal et l'absence de délibération suite au DOB. L'article L. 2312-1 du CGCT cité *in extenso* correspond à la version en vigueur jusqu'au 29 janvier 2014, qui n'était déjà plus applicable au moment de l'adoption du règlement intérieur.

La chambre a invité la commune à mettre à jour son règlement intérieur, d'autant que désormais, la loi exige une délibération spécifique actant du DOB.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la commune a produit un projet de délibération visant à mettre en conformité le règlement intérieur avec les nouvelles exigences légales.

Compte tenu de l'importance des dépenses de personnel et de leur incidence sur l'équilibre financier général de la commune, il conviendrait également, à l'occasion du débat budgétaire, de présenter un état des dépenses et débattre de leur évolution en lien notamment avec les transferts de compétences vers l'intercommunalité.

3.4 La qualité des comptes

3.4.1 Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

Le contrôle a montré que la commune évaluait correctement les restes à réaliser.

3.4.2 Les immobilisations

Le rapprochement entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire établi par l'ordonnateur fait ressortir un écart de près de 33 M€ dont 30 M€ pour le budget principal, ce qui caractérise une insuffisance dans le suivi des immobilisations par la commune.

en valeur nette au 31/12/2014 en euros	Etat de l'actif	Inventaire	Différence
budget principal	65 829 669,93	35 113 361,80	30 716 308,13
eau	1 835 410,07	1 692 704,60	142 705,47
assainissement	10 865 597,59	12 895 411,93	2 029 814,34
ZAC Ferrières II	0	0	0
Total	78 530 677,59	49 701 478,33	32 888 827,94

source : Etat de l'actif comptable et inventaire commune

La collectivité a indiqué, en cours de contrôle, qu'« *un important travail avec la trésorerie a été fait sur les exercices 2015 et 2016 et doit se poursuivre afin d'arriver, à terme, à une parfaite adéquation* ».

La commune doit donc poursuivre, en collaboration avec le comptable, le travail de mise en concordance des deux états, afin d'affiner la connaissance qu'elle a de la valeur de son patrimoine.

Par ailleurs, toujours dans ce but, elle doit veiller à apurer régulièrement le compte d'« immobilisations en cours ». Ce compte est en principe apuré lors de l'exercice au cours duquel les biens commencent à être utilisés conformément à leur destination et à hauteur de leur montant.

Le ratio décroissant du solde des immobilisations corporelles en cours sur le solde des immobilisations corporelles, qui est passé de 26 % en 2012 à 4,8 % en 2015 pour remonter à 8,6 % en 2016, traduit le fait que le compte des immobilisations en cours a été partiellement apuré.

Immobilisations en cours en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	12 380 130	8 032 857	9 740 657	3 086 601	5 477 202
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	2 447 903	2 217 598	1 707 799	3 022 677	3 801 948
Immobilisations corporelles - Solde (C)	47 227 435	54 129 584	54 705 563	64 535 504	63 727 289
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	4,47	3,06	4,07	0,95	1,31
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]	26,2%	14,8%	17,8%	4,8%	8,6%
<i>source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion</i>					

Les immobilisations en cours, qui représentaient près de 4,5 années de dépenses d'équipement en 2012, en représentent désormais 1,3. Seul l'exercice 2015 présente un ratio satisfaisant inférieur à un an.

La chambre rappelle que les immobilisations en cours doivent être régulièrement soldées. La commune doit donc maintenir sa vigilance en la matière et ne pas laisser perdurer l'inversement de tendance constatée en 2016 après les efforts effectués depuis 2012.

4 LA SITUATION FINANCIERE

Les données chiffrées utilisées pour l'analyse de la situation financière de la commune du Muy sont celles du budget principal, qui représente plus de 77 % des recettes de fonctionnement consolidées (budget principal et budgets annexes).

4.1 Les ressources de fonctionnement

Les produits de gestion ont enregistré une progression moyenne annuelle de 2,5 % entre 2012 et 2016, conséquence de l'évolution des ressources fiscales propres et de la fiscalité reversée, qui permettent de compenser la baisse des ressources institutionnelles.

4.1.1 La fiscalité

Le produit des impôts locaux nets des restitutions a augmenté de 0,8 M€ pour s'établir à 4 M€ en 2016 avec deux pics successifs en 2014 et 2015 d'environ 400 000 €, issus de la hausse des bases d'imposition mais surtout des deux hausses consécutives des taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	3 272 134	3 175 431	3 591 417	4 032 825	4 032 758	5,4%
+ Taxes sur activités de service et domaine	226 319	217 603	211 221	228 495	217 861	-0,9%
+ Taxes sur activités industrielles	184 043	189 079	181 678	180 939	180 192	-0,5%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	28 018	29 049	30 029	30 757	31 536	3,0%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	382 745	422 169	293 269	394 890	409 226	1,7%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 093 258	4 033 330	4 307 614	4 867 906	4 871 574	4,4%

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

En 2016, le produit des impôts locaux représentait près de 83 % du total des ressources fiscales de la commune.

4.1.1.1 La fiscalité directe

La pression fiscale s'est accrue en 2014 et 2015. En effet, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF), ratio qui mesure la pression fiscale pesant sur les ménages en rapportant le produit fiscal communal à celui qui aurait été perçu en appliquant aux bases communales les taux moyens nationaux de la strate, est passé de 0,75 en 2012 à 0,90 en 2015.

La commune a fait valoir que son sur-classement améliorerait à son avantage certains ratios comparatifs avec les autres collectivités du département. Toutefois, la chambre tient à souligner que la commune n'a été surclassée dans la strate de 10 000 à 19 999 habitants qu'à compter de l'exercice 2016, ce qui explique que le nouveau ratio de la fiscalité directe n'ait pas été pris en compte dans son analyse financière, qui porte sur les exercices 2012 à 2015.

En milliers d'euros		2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation (TH)	Base nette	13 566	13 678	14 100	14 284
	Taux communal	11,28%	11,28%	13%	14%
	Produit communal	1 530	1 543	1 833	2 000
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	Base nette	10 996	11 292	11 543	11 733
	Taux communal	14,99%	14,99%	16%	18%
	Produit communal	1 648	1 693	1 847	2 112
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	Base nette	160	159	163	164
	Taux communal	54,20%	54,20%	54,20%	58,37
	Produit communal	87	86	88	96
Total	Produit communal	3 265	3 322	3 768	4 207
NB : la commune ne perçoit aucun produit de la taxe additionnelle à la TFFNB et de la CFE (produits fiscaux du seul EPCI)					
Potentiel fiscal 3 taxes (source DGCL)		4 333	4 412	4 536	4 660
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal		0,75	0,75	0,83	0,90

4.1.1.2 La fiscalité reversée

Les produits de la fiscalité reversés ont augmenté de plus de 100 000 € sur la période, en raison notamment de la perception, à compter de 2016, d'une somme de près de 184 000 € au titre du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC), versée par l'Etat.

Si l'on neutralise 2016, la tendance serait à la baisse, puisque tant l'attribution de compensation que la dotation de solidarité communautaire versées par la communauté d'agglomération dracénoise ont diminué entre 2014 et 2015.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	740 678	740 678	740 678	655 576	655 576	-3,0%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	37 928	37 928	48 687	43 818	43 818	3,7%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	0	0	183 908	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	778 606	778 606	789 365	699 394	883 302	3,2%

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

4.1.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles de la commune sont passées de 2 M€ à 1,8 M€ sur la période 2012-2016. La diminution constante de la dotation globale de fonctionnement (- 250 000 €), conséquence directe de la réduction de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales, est pour partie à l'origine de cette perte de produits.

Les reversements de l'Etat au titre des compensations des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière imposées au niveau national sont également en baisse sur la période (- 25 000 €).

La hausse de 113 000 € des participations, passées de 0,4 à 0,5 M€, résulte en fait des versements effectués par l'Etat dans le cadre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires et de ceux de la caisse d'allocations familiales, à la suite de la reprise de la crèche par la commune.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 440 672	1 459 694	1 402 548	1 269 859	1 182 650	-4,8%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>1 283 087</i>	<i>1 299 351</i>	<i>1 240 121</i>	<i>1 105 970</i>	<i>1 017 122</i>	<i>-5,6%</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>157 585</i>	<i>160 343</i>	<i>162 427</i>	<i>163 889</i>	<i>165 528</i>	<i>1,2%</i>
Autres dotations	761	0	0	0	0	-100,0%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>761</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>
Participations	404 537	421 185	518 153	536 638	517 510	6,4%
<i>Dont Etat</i>	<i>6 364</i>	<i>700</i>	<i>17 710</i>	<i>45 866</i>	<i>46 744</i>	<i>64,6%</i>
<i>Dont régions</i>	<i>36 927</i>	<i>0</i>	<i>2 669</i>	<i>3 060</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>
<i>Dont départements</i>	<i>10 396</i>	<i>9 500</i>	<i>8 360</i>	<i>360</i>	<i>44</i>	<i>-74,5%</i>
<i>Dont communes</i>	<i>0</i>	<i>1 197</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont groupements</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont fonds européens</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont autres</i>	<i>350 850</i>	<i>409 788</i>	<i>489 414</i>	<i>487 351</i>	<i>470 723</i>	<i>7,6%</i>
Autres attributions et participations	158 942	136 295	139 611	149 159	114 325	-7,9%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>138 229</i>	<i>126 695</i>	<i>125 211</i>	<i>129 159</i>	<i>114 325</i>	<i>-4,6%</i>
<i>Dont autres</i>	<i>20 713</i>	<i>9 600</i>	<i>14 400</i>	<i>20 000</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 004 912	2 017 174	2 060 312	1 955 656	1 814 485	-2,5%

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

4.2 Les charges de fonctionnement

Les charges de gestion ont augmenté de 2,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2016, en raison notamment de la hausse des charges de personnel.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 142 580	2 204 507	2 349 328	1 565 473	1 781 499	-4,5%
+ Charges de personnel	3 995 043	4 057 076	4 246 918	4 811 748	4 876 542	5,1%
+ Subventions de fonctionnement	112 340	156 444	165 980	198 295	150 745	7,6%
+ Autres charges de gestion	188 017	265 170	369 715	146 582	229 920	5,2%
= Charges de gestion	6 437 981	6 683 196	7 131 942	6 722 098	7 038 706	2,3%

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

Cette hausse a été légèrement inférieure à celle des produits de gestion (+ 2,5 %).

La diminution de 4,5 % par an en moyenne des charges à caractère général de la commune, qui représentaient 25 % du total des charges de gestion en 2016, traduit la volonté de la commune de contracter le volume de ses dépenses de fonctionnement courant. La baisse la plus sensible, observée entre 2014 et 2015, est en partie liée à la reprise en régie, en 2015, de la crèche de la commune, dont la gestion était confiée jusqu'alors à une association.

Cette reprise a parallèlement entraîné un transfert des effectifs de la crèche (soit 12,7 équivalents-temps plein), à l'origine de la hausse sensible des charges de personnel constatée la même année. Le recrutement de personnel pour assurer les activités périscolaires a également contribué à l'augmentation des charges de personnel.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 792 562	2 797 453	2 932 022	3 285 629	3 344 339	4,6%
+ Charges sociales	1 114 996	1 166 557	1 216 963	1 408 517	1 414 725	6,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	83 322	89 537	95 764	113 230	111 787	7,6%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	N.C.
= Charges de personnel interne	3 990 880	4 053 547	4 244 748	4 807 376	4 870 850	5,1%
+ Charges de personnel externe	4 164	3 528	2 169	4 372	5 692	8,1%
= Charges totales de personnel	3 995 043	4 057 076	4 246 918	4 811 748	4 876 542	5,1%
Charges de personnel / charges de gestion	62,05%	60,71%	59,55%	71,58%	69,28%	

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

Les charges de personnel, charges sociales et fiscalité incluses, représentaient en 2016 plus de 69 % des charges de gestion, ratio particulièrement élevé traduisant une forte rigidité des charges. Si le développement des nouvelles activités (crèche et activités périscolaires) a accentué cette rigidité, la masse salariale a toujours fortement pesé sur les charges de gestion de la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a toutefois souligné que la reprise de la gestion en régie de la crèche avait mécaniquement fait baisser les charges de gestion générales (subventions) et augmenter les charges de personnel, ce qui a contribué à dégrader le ratio des charges de personnel sur charges de gestion, alors que globalement les charges n'ont pas augmenté.

Pour l'exercice 2016, l'ordonnateur a également fait valoir que selon les fiches financières de la DGFIP¹ concernant cet exercice et correspondant à la strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants, les charges de personnel s'élevaient à 508 € par habitant pour la commune de Muy, soit un ratio inférieur à la moyenne constatée pour les communes du département du Var (698 €), de la région PACA (619 €) et au niveau national (525 €). Pour cette même année, la comparaison avec la strate des communes de 10 000 à 19 999 habitants va dans le même sens : le ratio s'est en effet établi en 2016 à 623 € en moyenne au niveau départemental, 760 € en moyenne au niveau régional et 660 € en moyenne au niveau national.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, qui avait invité la commune à engager une réflexion sur la façon de contenir voire de réduire ses charges de personnel en examinant notamment les possibilités de transferts d'agents liés aux transferts de compétences vers la communauté d'agglomération dracénoise, le maire a fait valoir que le schéma de mutualisation de la communauté d'agglomération dracénoise aurait été adopté par la commune.

La hausse des autres charges de gestion (hors subventions versées aux tiers), passées de 188 000 € à 230 000 €, est liée à celle des indemnités des élus et aux contributions aux organismes de regroupement.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	188 017	265 170	369 715	146 582	229 920	5,2%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	N.C.
Dont contribution aux organismes de regroupement	52 806	123 247	235 194	7 179	85 603	12,8%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	11 555	9 359	0	7 016	2 925	-29,1%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	120 178	128 238	126 681	129 158	141 133	4,1%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 654	1 804	2 063	0	0	-100,0%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	1 422	5 406	2 930	0	N.C.

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

Le montant des subventions de fonctionnement versées aux tiers par la commune est également en hausse significative de 7,6 % par an sur la période, malgré une forte réduction du montant global attribué entre 2015 (198 295 €) et 2016 (150 745 €) :

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	112 340	156 444	165 980	198 295	150 745	7,6%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	15 000	6 000	15 000	25 000	10 000	-9,6%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	0	41 318	51 000	68 000	34 000	N.C.
Dont subv. aux personnes de droit privé	97 340	109 126	99 980	105 295	106 745	2,3%

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

La baisse de près de 10 % des subventions accordées aux établissements publics rattachés a été, en valeur, compensée par la hausse, quoique modérée, des subventions versées aux associations de droit privé (+ 2,3 %).

Au cours de la période sous revue, la commune n'a accordé aucune subvention supérieure à 23 000 €, seuil fixé par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 auquel renvoie l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, au-delà duquel la conclusion d'une convention d'objectifs est obligatoire. Toutefois, la chambre a constaté que la commune a mis à disposition de certaines associations à but non lucratif, notamment des locaux à titre gratuit.

¹ Direction générale des finances publiques.

Elle rappelle qu'en application de l'article 9 de la loi du 12 avril précitée, toutes les aides en nature sont assimilables à des subventions. Elles doivent donc être valorisées et s'inscrire dans l'appréciation du seuil annuel de contractualisation de 23 000 €.

Cette valorisation n'est pas réalisée par la collectivité. Ces mises à dispositions gratuites relèvent, par ailleurs, de la compétence du conseil municipal. Dès lors qu'elles ne sont pas valorisées, il est impossible de déterminer la valeur globale du concours apporté par la commune.

La chambre invite donc la commune à valoriser ces avantages en nature et à conclure des conventions avec les organismes bénéficiaires lorsque la subvention dépasse le seuil de 23 000 €.

4.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute, qui est la capacité financière de la collectivité à générer un surplus sur son fonctionnement pour financer l'annuité de la dette et financer l'investissement, a progressé de 6,6 % en moyenne sur la période pour s'établir à 1,2 M€ en 2016, conséquence d'une progression plus élevée des produits de gestion que des charges de gestion.

L'épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette-CAF nette-) représente le solde disponible une fois payés les charges courantes, l'exceptionnel, les frais financiers et le remboursement normal de l'annuité en capital de la dette. Il s'agit de l'autofinancement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement. Au cas d'espèce, elle a été négative de plus de 0,3 M€ en 2013 et de 0,4 M€ en 2014, ce qui signifie que la commune n'a pas dégagé suffisamment d'épargne pour couvrir le remboursement de l'annuité en capital de ses emprunts.

La hausse des taux d'imposition décidée en 2014 puis en 2015 a contribué à rétablir l'épargne qui, néanmoins, reste faible. En cumulé sur la période, la CAF nette a à peine dépassé 100 000 €, alors que le montant des annuités en capital a diminué de plus de 100 000 € entre 2012 et 2016.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	7 637 859	7 567 958	7 905 229	8 397 804	8 418 620	2,5%
Charges de gestion (B)	6 437 981	6 683 196	7 131 942	6 722 098	7 038 706	2,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 199 878	884 761	773 287	1 675 706	1 379 914	3,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,7%</i>	<i>11,7%</i>	<i>9,8%</i>	<i>20,0%</i>	<i>16,4%</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-337 787	-351 976	-334 992	-491 237	-264 453	-5,9%
+/- Autres produits et charges excep. réels	52 503	47 001	68 611	12 066	67 128	6,3%
= CAF brute	914 594	579 787	506 907	1 196 535	1 182 589	6,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,0%</i>	<i>7,7%</i>	<i>6,4%</i>	<i>14,2%</i>	<i>14,0%</i>	

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

4.4 L'investissement et son financement

Malgré la faiblesse de la CAF nette, les investissements, qui ont atteint 15,2 M€ sur la période 2012-2016, soit une moyenne d'un peu plus de 3 M€ par an, ont pu être financés par les dotations du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (recette moyenne de 268 000 € par an) et les produits issus de la taxe locale d'équipement (recette moyenne de 415 000 €), dont les montants annuels sont très fluctuants sur la période, mais, surtout, par les subventions d'investissement qui se sont élevées à 700 000 € en moyenne par an.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	914 594	579 787	506 907	1 196 535	1 182 589	4 380 411
- Annuité en capital de la dette	866 162	905 851	901 235	841 086	759 320	4 273 654
= CAF nette ou disponible (C)	48 432	-326 064	-394 327	355 448	423 269	106 758
TLE et taxe d'aménagement	125 687	138 811	401 753	403 080	270 581	1 339 913
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	645 109	442 322		659 064	318 874	2 065 369
+ Subventions d'investissement reçues	1 426 846	324 629	453 246	403 398	899 492	3 507 611
+ Produits de cession	600	23 744	50 000	1 000	2 450	77 794
+ Autres recettes	0	0	0	352 267	94 131	446 398
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 198 242	929 507	905 000	1 818 809	1 585 528	7 437 085
= Financement propre disponible (C+D)	2 246 674	603 442	510 672	2 174 258	2 008 796	7 543 842
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>81,1%</i>	<i>23,0%</i>	<i>21,3%</i>	<i>66,9%</i>	<i>48,2%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 770 150	2 622 205	2 394 385	3 251 755	4 165 970	15 204 465
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	497 510	75 561	90 493	26 968	58 239	748 770
+/- Variation autres dettes et cautionnements	69 133	0	0	0	0	69 133
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 090 119	-2 094 324	-1 974 207	-1 104 465	-2 215 412	-8 478 526
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 090 119	-2 094 324	-1 974 207	-1 104 465	-2 215 412	-8 478 526
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 666 883	1 600 000	0	2 212 568	500 000	5 979 452
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	576 764	-494 324	-1 974 207	1 108 104	-1 715 412	-2 499 074

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

En 2016, les investissements réalisés ont été supérieurs à ceux réalisés en moyenne sur les autres années : ils ont atteint près de 4,2 M€.

La chambre observe qu'à peine après avoir rétabli son épargne en 2015 et 2016, la commune a engagé en deux ans près de 7,4 M€ de dépenses d'équipement, soit un montant proche de celui dépensé au cours des trois années précédentes (7,8 M€).

Compte tenu de son niveau élevé d'investissement et des ressources dont elle dispose pour le financer, la commune, qui, chaque année, doit faire face à un besoin de financement d'un montant moyen de 1,7 M€, a, à la fois, emprunté, en souscrivant chaque année un nouvel emprunt, sauf en 2014, pour un montant cumulé total de près de 6 M€ et puisé, en 2013, 2014 et 2016, dans ses réserves financières pour un montant cumulé de 4,2 M€.

La commune, qui a trop investi par rapport à ses capacités financières, doit impérativement limiter ses dépenses d'équipements dans les années à venir pour retrouver un meilleur équilibre financier. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la commune avait dû en 2015 et 2016 procéder à des investissements élevés pour rattraper un certain retard mais que, consciente de sa situation financière tendue, elle comptait bien réduire le niveau annuel de ses investissements et les lisser dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI).

4.5 L'endettement

4.5.1 Le niveau d'endettement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	8 125 099	8 856 687	9 550 836	8 649 601	10 021 083	5,4%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	866 162	905 851	901 235	841 086	759 320	-3,2%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	69 133	0	0	0	0	-100,0%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	11 966	N.C.
+ Nouveaux emprunts	1 666 883	1 600 000	0	2 212 568	500 000	-26,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	8 856 687	9 550 836	8 649 601	10 021 083	9 773 730	2,5%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	9,7	16,5	17,1	8,4	8,3	
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	337 787	351 976	334 992	491 237	264 453	-5,9%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,8%	3,7%	3,9%	4,9%	2,7%	
Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)	14 441 257	14 440 811	13 329 155	14 489 804	14 470 694	0,1%
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	15,8	24,9	26,3	12,1	12,2	

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

Une épargne insuffisante conjuguée à un niveau d'investissement élevé ont entraîné une augmentation de l'encours de la dette de 1,6 M€ entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2016 pour le budget principal (BP). Si l'on prend en compte les budgets annexes (BA), l'encours est stable sur la période, ce qui signifie que l'accroissement de l'endettement provient uniquement du budget principal.

Après avoir atteint un pic à plus de 16 années en 2013 et 2014, la capacité de désendettement du budget principal a été ramenée à un peu plus de 8 années en 2015 et 2016.

Le ratio devient supérieur à 12 ans si l'on prend en compte la dette des budgets annexes, ce qui peut devenir problématique compte tenu des marges de manœuvre étroites dont dispose la commune pour maintenir son autofinancement.

La collectivité doit donc veiller à contenir son niveau d'endettement, qui pèse sur sa capacité à investir.

4.5.2 La composition de la dette

L'encours de la dette au 31 décembre 2016 est proche de 9,8 M€. Il est constitué de 16 contrats, dont 14 à taux fixe.

La commune a procédé, en 2015, au refinancement de deux emprunts souscrits auprès de la Caisse d'Epargne :

- le premier, conclu en octobre 2007 pour un montant de 440 000 € sur 25 ans, au taux fixe de 4,67 % ;
- le second, souscrit en septembre 2008 pour un montant de 2 M€, comprenant une phase de mobilisation d'un an au taux de 4,45 % et une phase d'amortissement de 15 ans au taux de 4,84 %.

Par un contrat conclu en mars 2015 avec le même établissement bancaire, la commune a procédé au remboursement anticipé de ces deux emprunts avec refinancement du capital restant dû (CRD) dans les conditions suivantes :

	CRD	Indemnité de remboursement anticipée (50 %)	Total nouvel emprunt 2015
Emprunt 2007	337 768,92 €		
Emprunt 2008	1 266 666,74 €		
Total	1 604 436,66 €	212 568,36 €	1 817 004,02 €

Cette opération n'a pas permis à la commune de générer une économie (le total remboursé à la dernière échéance en 2030 sera supérieur de 200 000 €) mais simplement à afficher un taux de remboursement plus bas que le taux des deux emprunts initiaux.

Le taux d'intérêt apparent de la dette est, sur la période, généralement proche de 4 %, sauf en 2015, où il atteint 5 % et en 2016, où il est descendu à 2,7 %. Ce taux relativement élevé s'explique par le fait que les nombreux contrats à taux fixes constituant l'encours de la dette de la commune ont des taux assez élevés (le plus souvent compris en 4 et 5 %).

4.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le niveau élevé des investissements et surtout la faiblesse des ressources pour les financer ont entraîné une profonde dégradation du fonds de roulement et de la trésorerie, qui est devenue négative en 2016. Pour faire face à cette situation, la commune a dû souscrire une ligne de trésorerie d'1 M€ en date du 27 avril 2016, qu'elle n'avait pas remboursée au 31 décembre.

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	1 100 779	608 555	-1 365 651	-257 548	-2 071 608
- Besoin en fonds de roulement global	-1 840 220	-1 811 428	-2 471 717	-1 145 692	-1 738 962
=Trésorerie nette	2 940 999	2 419 983	1 106 066	888 144	-332 646
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>158,4</i>	<i>125,6</i>	<i>54,1</i>	<i>44,9</i>	<i>-16,6</i>

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

Interrogée sur ses perspectives d'assainissement de sa situation financière, la commune a indiqué qu'il lui appartient :

- de surveiller ses dépenses de fonctionnement, même si elles se situent en dessous de la moyenne nationale des communes de la strate, la problématique résidant davantage dans la faiblesse de ses ressources, notamment fiscales ;
- de limiter ses investissements qui sont, eux, supérieurs à la moyenne nationale et aussi de limiter le recours à l'emprunt.

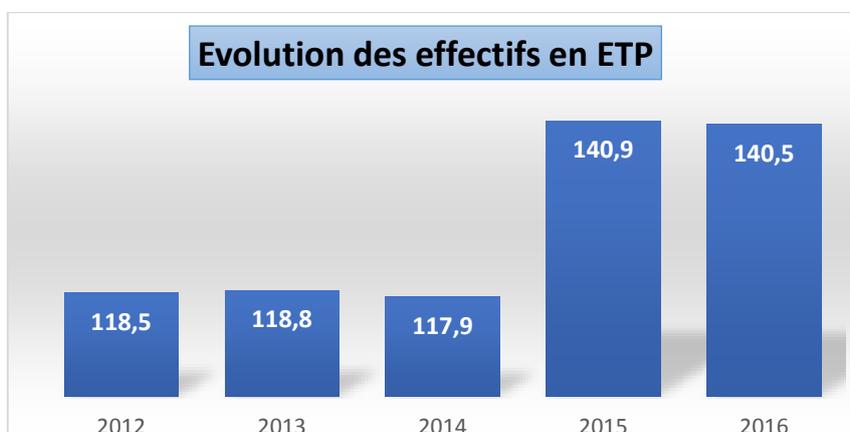
La chambre observe que la commune devra non seulement surveiller ses dépenses de fonctionnement, mais surtout les contenir dans un contexte où les ressources fiscales, en dépit de toute politique active en la matière, et les ressources institutionnelles sont limitées. Elle devra également adapter rapidement son niveau d'investissement à ses capacités financières.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'autorité territoriale présente tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité, le « bilan social », conformément à l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984.

Les bilans sociaux 2013 et 2015 de la commune présentent les données relatives aux agents. Compte tenu du poids des dépenses de personnel de la commune, la chambre souligne que ces données pourraient-être utilement analysées.

5.1 L'évolution des effectifs



Source : commune du Muy

L'augmentation des effectifs sur la période a été de 18,5 %, soit 22 effectifs en équivalent-temps plein (ETP) supplémentaires. Le nombre d'agents rémunérés dans l'année est passé de 120 en 2012 à 146 en 2016.

Commune	2012	2013	2014	2015	2016	% de 2012 à 2016
Titulaires	95,7	95,7	94,5	101,1	100,3	4,8%
stagiaires	7	1	4	0	5	29%
contractuel	11,8	21,15	18,45	32,6	28,8	144%
contrat aidé	4	1	1	7,28	6,4	60%
TOTAL	118,5	118,85	117,95	140,98	140,5	18,5%

Source : commune du Muy

La collectivité comprend six agents de catégorie A dont un attaché principal, trois attachés, un ingénieur et une puéricultrice.

En 2015, la reprise des agents de la crèche, auparavant gérés par l'association MAMI, ainsi que les recrutements liés aux nouvelles activités périscolaires (NAP), ont eu pour conséquence une augmentation de 17 ETP contractuels et de 2,4 ETP en contrats aidés.

	Crèche	Service Enfance Jeunesse (NAP)	Centre technique municipal	Administratif	Total
Contrats aidés	4 agents à 100 %	3 agents à 20 H			8
	1 agent à 20 H				
Contractuels	7 agents à 100 %	1 agent à 100 %	1 agent à 100 %	1 agent à 100 %	14
	1 agent à 90 %	1 agent à 80 %			
	2 agents à 80 %				

(source : Le Muy)

5.2 Les saisonniers

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorise le recrutement d'agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois.

Au cours de la période examinée, la commune du Muy a employé entre 18 et 29 saisonniers par an. Ces emplois correspondent à des activités spécifiques, notamment dans les secteurs de l'animation, du centre de loisirs et des services techniques, répondant à des besoins de courte durée mais répétitifs d'une année sur l'autre, particulièrement pour les mois de juillet et août.

5.3 La gestion du temps de travail

5.3.1 Le temps de travail au sein de la collectivité

La réglementation relative au temps de travail est fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Elle s'applique à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

A plein temps, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jours », les fonctionnaires doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 607 par an, éventuellement en horaire variable annualisé.

La délibération du conseil municipal de la commune du Muy du 12 août 2009 afférente à l'aménagement et à la réduction du temps de travail reprend le décompte du temps de travail, soit 1 607 heures par an.

L'organisation du temps de travail est déclinée dans les fiches techniques qui reprennent les horaires service par service. Elle est fondée soit sur des cycles classiques hebdomadaires de 35 heures par semaine, soit sur des cycles annualisés avec des périodes de basse et haute activité en fonction des besoins des services.

5.3.2 Le régime des congés

La délibération du 12 août 2009 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail fixe à 25 le nombre de jours de congés annuels, auxquels s'ajoutent deux jours supplémentaires pour congés fractionnés si les conditions sont remplies, soit un total de 27 jours, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Il n'y a pas de jour de congé supplémentaire accordé sur décision du maire.

La commune autorise le report des congés sur l'année n+1.

Si cette pratique est possible, elle nécessite néanmoins une autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale conformément à l'article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 précité, autorisation qui n'a pu être produite.

La chambre rappelle que la mise en place d'un compte-épargne temps qui, en application de l'article 1^{er} du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié, « *est ouvert à la demande de l'agent, qui est informé annuellement des droits épargnés et consommés* », permettrait de limiter le report des congés non pris. Tout en respectant les dispositions du décret, il appartient au conseil municipal de définir les modalités concrètes de mise en place et les modalités d'utilisation du compte épargne-temps, après consultation du comité technique paritaire.

5.3.3 Les autorisations d'absence exceptionnelles

Dans les collectivités territoriales, comme dans la fonction publique de l'Etat, en fonction de la situation personnelle des agents, des autorisations spéciales d'absence sont accordées de droit ou à la discrétion de l'autorité territoriale « *sous réserve des nécessités de service* », notamment lors d'événements familiaux (article 59 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984), sans qu'aucun texte réglementaire précisant leur nature et leur durée ait été publié.

Au Muy, les autorisations spéciales d'absence font l'objet d'un règlement actualisé en comité technique le 20 mars 2015. Ce règlement figure sur l'intranet de la mairie, accessible aux agents. Elles nécessitent le dépôt d'une fiche d'autorisation spéciale d'absence, visée par le supérieur hiérarchique, au service des ressources humaines pour signature du directeur général des services et du maire et, le cas échéant, de l'adjoint délégué.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les autorisations d'absence délivrées par la collectivité avec celles relevant de la fonction publique d'Etat :

Evènements familiaux	Commune du Muy	Fonction publique d'Etat	Ecart
Mariage / PACS de l'agent	5	5	0
Mariage d'un enfant de l'agent	2	0	2
Naissance ou adoption	3	3	0
Maladie grave du (de la) conjoint(e)	3	3	0
Maladie d'un enfant	12 jours ouvrés par an, à partager entre conjoints		
Décès du conjoint ou d'un enfant de l'agent	3	3	0
Décès du père ou de la mère de l'agent	3	3	0
Décès frère, sœur, tante, oncle, neveu	1	0	1
Décès grands-parents	1	0	1
Décès beaux-parents	1	0	1

Source : CT du 20/03/2015 ; instruction ministérielle n° 7 du 23 mars 1950 concernant l'application des dispositions des articles 86 et suivants du statut général relatives aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absence ; circulaire FP n° 2874 du 7 mai 2001 relative aux autorisations exceptionnelles d'absence et au pacte civil de solidarité ; circulaire FP n°1475 du 20/07/82 et circulaire du ministère de l'Intérieur du 30 août 1982

Le nombre de jours d'absence exceptionnelle pouvant être accordés par la commune à ses agents est plus important que dans la fonction publique d'Etat.

En réponse à cette observation de la chambre, la commune a mentionné une circulaire du ministère de l'intérieur NOR INT A 02 00053 C du 27 février 2002 qui accorderait jusqu'à 33 jours de congés de plus que la commune du Muy. La chambre relève que la commune fait une interprétation très discutable de cette circulaire qui, en tout état de cause, n'est pas applicable. Seules les circulaires de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) peuvent faire référence.

En l'absence de réglementation applicable aux collectivités territoriales en la matière et par référence au principe de parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, prévu à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, la chambre invite la commune à réduire le nombre de jours d'autorisations d'absence. Cette pratique de nature à limiter la présence du personnel accroît de fait le coût de la masse salariale.

5.3.4 L'absentéisme

Le nombre moyen de journées d'absence par agent de la collectivité sur la période contrôlée est repris dans le tableau ci-dessous :

	2012	2013	2014	2015	2016
maladie ordinaire	10	10	11	16	16
accident de service et de trajet	4	2	1	2	4
Total	14	12	12	18	20

(source : commune du Muy)

L'absentéisme pour maladie ordinaire est en augmentation à compter de 2014 et plus particulièrement sur les deux dernières années. Les accidents de service et de trajet touchent plus particulièrement les agents des services techniques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a signalé que le conseil municipal avait adopté, par une délibération du 29 avril 2014, un document unique d'évaluation des risques professionnels élaboré en partenariat avec le service hygiène et sécurité du centre de gestion du Var.

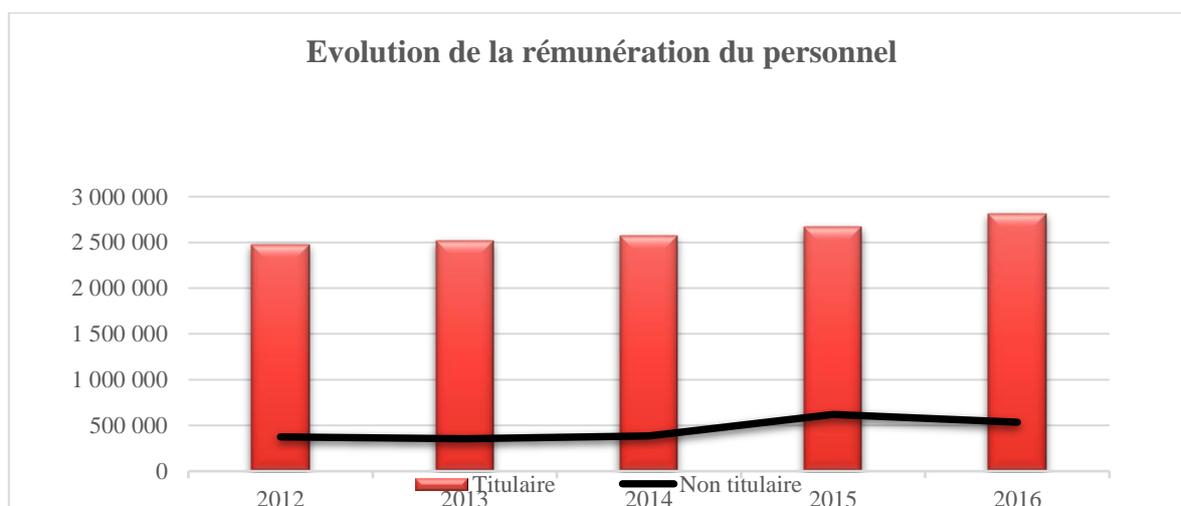
La chambre relève toutefois que si l'élaboration de ce document répond bien à une obligation, il n'est pas établi que la commune aurait à ce jour mis en place des mesures visant à contenir l'absentéisme.

5.4 La masse salariale

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	2 048 427	2 086 402	2 131 559	2 222 513	2 406 205	4,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	374 337	378 195	387 588	391 993	361 486	-0,9%
+ Autres indemnités	54 634	52 097	54 439	52 265	48 427	-3,0%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 477 397	2 516 693	2 573 585	2 666 771	2 816 118	3,3%
<i>en % des rémunérations du personnel (hors atténuations de charges)</i>	<i>84,8%</i>	<i>86,4%</i>	<i>86,4%</i>	<i>78,3%</i>	<i>80,9%</i>	
Rémunération principale	373 757	354 406	383 311	619 792	533 415	9,3%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	373 757	354 406	383 311	619 792	533 415	9,3%
<i>en % des rémunérations du personnel (hors atténuations de charges)</i>	<i>12,8%</i>	<i>12,2%</i>	<i>12,9%</i>	<i>18,2%</i>	<i>15,3%</i>	
Autres rémunérations (c)	68 733	41 231	22 093	119 725	133 504	18,1%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 919 887	2 912 330	2 978 989	3 406 287	3 483 037	4,5%
Atténuations de charges	127 325	114 877	46 967	120 658	138 698	2,2%
= Rémunérations du personnel	2 792 562	2 797 453	2 932 022	3 285 629	3 344 339	4,6%

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

La rémunération du personnel titulaire correspondait en 2016 à 81 % de la rémunération du personnel. Cette proportion a baissé par rapport aux trois premières années de la période contrôlée, ce qui s'explique par l'accroissement de la part des non-titulaires dans l'effectif total, plus particulièrement en 2015.



Compte tenu du taux de rigidité des charges de personnes, la chambre invite la commune à maîtriser encore davantage l'évolution de sa masse salariale, ce qui doit passer par le transfert ou le non remplacements d'agents, et ainsi permettre de préserver voire d'améliorer l'équilibre financier de la collectivité.

5.5 Les rémunérations

Le régime indemnitaire de la commune a été examiné et n'appelle pas d'observation.

5.6 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit dans son article 3 que la compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur. Il précise, dans son article 7 qu'« à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées ». La priorité est ainsi donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération des heures supplémentaires.

Ce décret prévoit par ailleurs l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versées.

Pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

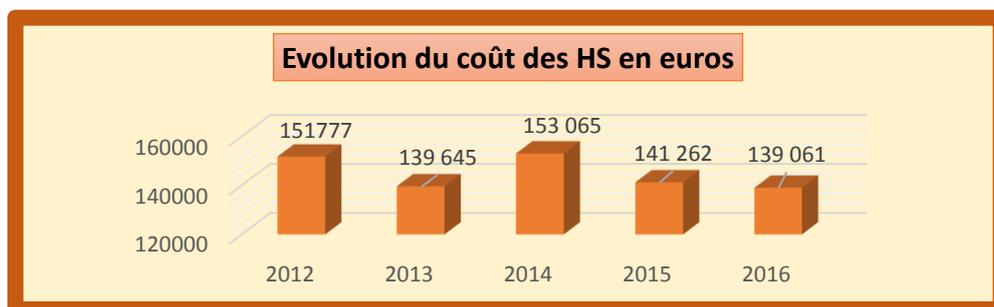
Alors que les sites de la mairie (4 rue de l'hôtel de ville) et de son annexe (77 RN7) comptent un nombre d'agents supérieur à dix, la commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé du temps de travail et toutes les heures supplémentaires sont déclaratives.

Sur la base des documents produits, notamment la note de service du 21 janvier 2009 relative à l'organisation des heures supplémentaires, la chambre constate que la collectivité laisse le choix aux agents entre la récupération ou le paiement des heures effectuées. La priorité n'est donc pas donnée à la récupération, contrairement aux dispositions réglementaires rappelées ci-dessus.

En 2015, 38 % des agents ont bénéficié d'une indemnisation des heures supplémentaires effectuées.

Heures supplémentaires 2015	Coût en €	nombre
Heures supp. Dimanche et Jour Férié +14	34 591,21	1 513,75
Heures supp. Dimanche et Jour Férié -14	76 581,45	3 392,75
Heures supp.de Nuit +14	8 409,19	307,25
Heures supp.de Nuit -14	5 815,62	216,25
Heures supplémentaires - 14h	11 357,34	799,50
Heures supplémentaires + 14h	2 580,75	180,50
Heures supplémentaires 100%	0,00	0,00
Heures supplémentaires 25 %	1 033,07	86,00
Heures supplémentaires 50 %	893,73	62,00
Total	141 262,36	6 558,00
Heures complémentaires	0,00	0,00

En 2014, le coût des heures supplémentaires a augmenté de près de 10 % par rapport à l'année précédente.



Cette évolution s'explique par l'organisation des élections municipales des 23 et 30 mars 2014, qui a nécessité la mobilisation de 11 agents administratifs dans cinq bureaux de votes. Par ailleurs, la commémoration du 70^{ème} anniversaire de la Libération du Muy a mobilisé, du 13 au 16 août 2014 soit durant quatre jours, les agents des services techniques, de la police municipale et de la restauration².

Hors contexte particulier, le coût des heures supplémentaires s'est établi autour de 140 000 € par an, et représentait, en 2016, 4,2 % du coût total de la rémunération du personnel, ce qui n'est pas négligeable.

5.7 Le dépassement du plafond des 25 heures supplémentaires

L'article 6 du décret susmentionné du 14 janvier 2002 précise que « *le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé, après consultation du comité technique ministériel ou du comité technique d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné* ».

La délibération du conseil municipal du 29 mai 2013 détermine les fonctions ouvrant droit au paiement d'heures supplémentaires au-delà des 25 heures mensuelles réglementaires : il s'agit de celles relevant des services techniques, du service enfance/jeunesse et de la police municipale.

Après avoir rappelé que les circonstances exceptionnelles correspondent aux périodes estivales d'animation du 1^{er} mai au 31 août, la délibération fixe les plafonds d'heures supplémentaires à ne pas dépasser selon les services, soit 50 heures pour les agents techniques, 42 heures pour les policiers municipaux et 31 heures pour le service enfance-jeunesse. Elle signale par ailleurs que le comité technique paritaire a été informé et a émis un avis favorable.

Pour l'année 2015, 17 agents ont dépassé le contingent mensuel de 25 heures supplémentaires. Ces agents relèvent toutefois des services susmentionnés.

² Cette commémoration a été plus marquée que les années précédentes, notamment le 16 août 2014, avec un défilé comprenant près de 200 véhicules militaires d'époque.

Neuf d'entre eux sont des personnels techniques, parmi lesquels aucun n'a dépassé le quota autorisé de 50 heures. Les huit autres agents relèvent de la police municipale. L'un d'entre eux a dépassé le quota de 42 heures autorisé, mais de seulement une heure.

Cinq autres affichent en revanche de manière quasi systématique, pour une période allant de deux à quatre mois, un total de 42 heures supplémentaires par mois.

La chambre rappelle qu'en application de l'article 4 du décret susmentionné, ces heures supplémentaires sont réalisées à la demande du chef de service, qui doit donc donner son autorisation préalable.

Compte tenu du poids de sa masse salariale, la commune est invitée à engager une politique de réduction du volume des heures supplémentaires rémunérées, particulièrement de celles effectuées au-delà du plafond, sauf circonstance particulière, ces heures étant les plus onéreuses. Une organisation par cycles de travail, notamment pour la police municipale, devrait permettre d'éviter le recours trop fréquent au paiement d'heures supplémentaires, les cycles de travail étant adaptés aux périodes de l'année et notamment à la période estivale.

5.8 Le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le système indemnitaire.

Le RIFSEEP devient l'outil indemnitaire de référence et remplace la plupart des primes et indemnités. Si depuis fin 2016, tous les fonctionnaires de l'Etat, sauf exception, bénéficient de ce nouveau régime indemnitaire, les fonctionnaires territoriaux « basculent » progressivement dans ce dispositif, jusqu'en 2019.

Ce régime indemnitaire est composé de deux primes :

- Une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) mensuelle ;
- Un complément indemnitaire annuel (CIA) versé en une ou deux fractions et non reductible automatiquement.

L'IFSE remplace toutes les primes mais elle peut être cumulée avec l'indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées comme les frais de déplacement, les dispositifs d'intéressement collectif, les dispositifs compensant les pertes de pouvoir d'achat (GIPA, etc.) et les sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail (heures supplémentaires, astreintes).

Les agents contractuels de droit public peuvent bénéficier du RIFSEEP afférent à leur cadre d'emplois dans la mesure où la délibération et leur contrat le prévoient.

Par délibération du 27 juin 2016, le conseil municipal de la commune a décidé de mettre en place ce nouveau régime indemnitaire à compter du 1^{er} juillet 2016. Les dispositions des délibérations afférentes au régime indemnitaire auquel le RIFSEEP se substitue ont été abrogées. Une note explicative a été adressée aux agents relevant de la collectivité.

La commune a précisé que le RIFSEEP avait permis de rééquilibrer les régimes indemnitaires en fonction des responsabilités et de la valeur professionnelle des agents.

Les services ont procédé à une comparaison entre l'ancien et le nouveau régime indemnitaire. Pour l'année 2016, la mise en place du RIFSEEP a eu pour conséquence une augmentation de 17 796,25 €, soit + 0,35 % de la masse salariale pour six mois. Une projection sur 2017 laisse prévoir une augmentation de plus de 35 000 €, représentant une hausse de 0,70 % de la masse salariale.

5.9 La politique en matière d'avancement

5.9.1 L'avancement d'échelon

L'article 78 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984, dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2016, prévoit que l'avancement d'échelon est fonction « à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle » de l'agent. Il précise que « l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ». Les statuts particuliers des différents cadres d'emplois déterminent les durées maximale et minimale de séjour dans un échelon avant l'accès à l'échelon supérieur. Les collectivités locales peuvent décider de faire bénéficier leurs agents d'un avancement d'échelon à la durée maximale, intermédiaire ou minimale.

La collectivité indique qu'elle utilise les avancements d'échelon comme un outil de management. Elle précise que lorsque l'insuffisance de la valeur professionnelle de l'agent le justifie, elle applique des décisions d'avancement à l'ancienneté maximale.

Le tableau ci-dessous retrace, pour les années 2015 et 2016, les durées d'avancement d'échelon dont ont bénéficié les agents :

Catégorie	nombre d'avancements d'échelon à la durée minimale		nombre d'avancements d'échelon à la durée moyenne		nombre d'avancements d'échelon à la durée maximale		nombre d'avancements d'échelon à la durée unique
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2016
							suite PPCR(*)
A	2	3			1	1	
B	2	0			3	1	2
C	32	23			7	9	
Total	36	26	0	0	11	11	2

Sources : commune du Muy (*) PPCR – « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »

Si la majorité d'entre eux a bénéficié d'avancements d'échelon à la durée minimum, certaines ont avancé à la durée maximale et aucun à la durée moyenne.

La commune paraît donc prendre en compte, dans une certaine mesure, la manière de servir des agents dans la politique qu'elle met en œuvre en matière d'avancement.

Depuis la réforme des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), la commune du Muy a pris acte des cadences uniques d'avancement d'échelon instaurées par le décret n° 2016-601 du 14 mai 2016.

5.9.2 L'avancement de grade

Aux termes de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi (...) pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique* ».

Les collectivités disposent ainsi d'une grande marge de manœuvre pour moduler le rythme des promotions de grade, en l'absence de ratio minimal ou maximal fixé par les textes.

La délibération du conseil municipal du 9 décembre 2008 fixe pour tous les cadres d'emplois, hormis celui d'agent de la police municipale, le taux de promotion pour les avancements de grade à 100 % dans la limite maximale de 7 agents promus par année civile, tous grades confondus.

Or, les dispositions de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 rappelées ci-dessus prévoient qu'un taux de promotion est fixé mais ne prévoit pas un nombre maximal d'agents.

La commune du Muy dispose d'un outil d'aide à la décision lui permettant de se prononcer au regard de différents critères, dont la valeur professionnelle et l'ancienneté des agents. Ce document paraît clair et de nature à faciliter la décision. Le maire décide des agents qui peuvent faire l'objet d'un avancement de grade avant la commission administrative paritaire (CAP) et fixe la date de leur nomination. Sur la base du tableau d'avancement de grade ayant fait l'objet d'un avis en CAP du centre de gestion, le service des ressources humaines prépare les arrêtés individuels.

Les taux réels de promotion de grade ont été les suivants en 2015 et 2016 :

Catégorie	Nombre d'agents promouvables		Nombre d'agents promus	
	2015	2016	2015	2016
A	1	1		
B	4	4	1	
C	19	19	7	1
TOTAL	24	24	8	1

Les ratios ci-dessus permettent de constater que les taux de 100 % actés par délibération sont des taux de principe, les taux réels pratiqués étant largement inférieurs et traduisant une politique d'avancement plus sélective que celle affichée. De plus, en 2015, la collectivité n'a pas appliqué la règle qu'elle s'était elle-même imposée, à savoir une limite maximale de sept agents promus par an, puisqu'elle en a promu huit. La chambre invite le conseil municipal à mettre en adéquation le ratio avec la pratique de gestion en vigueur.

Toutefois, la collectivité ne paraît pas pratiquer l'avancement de grade de manière abusive.



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

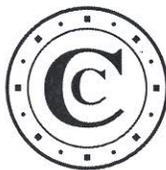
Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, rue de Pomègues

13295 MARSEILLE CEDEX 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr



Marseille, le 29 MARS 2018

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/SR/n° 669.

Objet : rapport d'observations définitives relatif à la vérification et au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Muy

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C11666144922

à

**Madame le maire
de la commune du Muy**
Hôtel de Ville
4, rue de l'hôtel de ville
83490 LE MUY

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune du Muy concernant les exercices 2012 à 2016 ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 et la réponse seront joints 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.

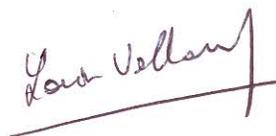
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

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'exécutif 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.



Louis VALLERNAUD