



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Commune de Hayange

Les observations définitives présentées dans ce rapport
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,
lors de sa séance du 25 septembre 2019.

COMMUNE DE HAYANGE

CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2012)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
1. PROCEDURE	5
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE	5
3. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE	6
3.1 Les relations avec le centre communal d'action sociale (CCAS)	6
3.2 Les relations avec les associations	7
3.3 Les cessions immobilières	7
4. LA GOUVERNANCE	8
4.1 La protection fonctionnelle accordée à un adjoint au maire	8
4.2 Les délégations d'attributions du conseil municipal au maire	9
4.3 Les indemnités des élus municipaux	10
4.3.1 Les principes et dispositions	10
4.3.2 Les indemnités de fonction votées en 2014	10
4.4 L'information des citoyens	12
4.4.1 L'information délivrée sur les travaux du conseil municipal	12
4.4.2 Les rapports annuels présentés au conseil municipal	12
4.5 L'organisation des services	13
4.6 Les relations avec les structures intercommunales	13
4.6.1 Les relations avec le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) du Joli Bois	13
4.6.2 Les relations avec le syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle (SMNCA)	15
4.6.3 Les relations avec la communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF)	16
5. LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES	18
5.1 La qualité de l'information financière et comptable	18
5.1.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB)	18
5.1.2 Les prévisions budgétaires	18
5.1.3 La tenue des comptes administratifs et des annexes	20
5.2 La fiabilité de l'information comptable	20
5.2.1 La fiabilité du bilan	20
5.2.2 La fiabilité du compte de résultat	21
5.3 L'organisation de la fonction financière et comptable	23
6. LA SITUATION FINANCIERE	24
6.1 La configuration du budget communal	24
6.1.1 Le périmètre budgétaire	24
6.1.2 L'évolution globale du budget (2012/2017)	24
6.2 Produits et charges de fonctionnement du budget principal	25
6.2.1 Les produits de fonctionnement du budget principal	25
6.2.2 Les charges de fonctionnement du budget principal	27
6.3 La situation de l'autofinancement	29
6.4 La politique d'investissement	30
6.5 La gestion de la dette	32

6.5.1	L'encours de la dette	32
6.5.2	La structure de la dette.....	33
6.5.3	La capacité d'autofinancement brute et le ratio de désendettement	33
6.5.4	Le financement des investissements.....	33
6.6	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	34
6.6.1	Le fonds de roulement.....	34
6.6.2	Le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie	34
6.7	Le budget 2018 et les perspectives 2018/2020	34
7.	LES RESSOURCES HUMAINES.....	35
7.1	Les effectifs	35
7.1.1	L'évolution des effectifs selon le statut et la catégorie hiérarchique	35
7.1.2	L'évolution des effectifs par filière d'emploi.....	37
7.2	L'organisation du temps de travail.....	38
7.2.1	Le temps de travail.....	38
7.2.2	L'absentéisme	41
7.2.3	Les autres formes d'absence	42
7.3	La gestion des ressources humaines.....	45
7.3.1	Les bilans sociaux.....	45
7.3.2	L'évaluation.....	45
7.3.3	La gestion des carrières	45
7.4	Les dépenses de personnel	46
7.4.1	L'évolution de la masse salariale.....	46
7.4.2	Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	47
7.4.3	Les avantages en nature	50
7.4.4	L'action sociale.....	52
	RAPPELS DU DROIT	53
	RECOMMANDATIONS.....	54
	ANNEXE 1 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre.....	55
	ANNEXE 2 : La gouvernance.....	58
	ANNEXE 3 : La fiabilité et la sincérité des comptes	59
	ANNEXE 4 : La situation financière.....	62
	ANNEXE 5 : Les ressources humaines.....	64

COMMUNE DE HAYANGE

CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION
(à compter de l'exercice 2012)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

Commune chef lieu de canton du département de la Moselle, Hayange compte un peu plus de 15 000 habitants dont le tiers de la population active est transfrontalière. Son budget comptabilisait, en 2017, 14,8 M€ de dépenses de fonctionnement et 2,7 M€ de dépenses d'investissement.

Elle est membre de la Communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF), laquelle rassemble une population de 70 000 habitants environ. La Chambre a réalisé le contrôle des comptes et de la gestion de la commune sur les années 2012 et suivantes.

L'analyse de la situation financière de la commune au cours de la période 2012/2017 a mis en évidence une situation fragile, marquée par un financement propre disponible en forte baisse, contraignant la commune à recourir à l'emprunt en dégradant davantage la capacité de désendettement, qui passe de 11 ans en 2012 à près de 15 ans en 2017. Cette année-là, la capacité d'autofinancement de Hayange était insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette, signe d'une détérioration de la situation.

Cependant, des efforts ont été entrepris pour redresser la situation. Ainsi, la commune a retrouvé en 2018 un niveau légèrement positif de capacité d'autofinancement (CAF) nette (0,7 M€), le relèvement de l'autofinancement sur cet exercice ayant permis d'améliorer la capacité de désendettement de la commune, revenue à un niveau plus nominal de 6,9 ans en 2018.

En outre, de 2014 à 2016, la politique engagée de maîtrise des dépenses de fonctionnement (notamment en ne remplaçant pas systématiquement les départs en retraite) a permis d'obtenir des résultats tangibles.

Les charges de personnel ont connu une baisse notable au cours de la période examinée. Elles sont moins élevées que celles des communes comparables. Ce constat apparaît d'autant plus notable que la commune de Hayange s'inscrivait, de 2012 à 2017, dans un ensemble intercommunal peu intégré.

La commune ne dispose que de marges de manœuvre réduites en matière de fiscalité, ses bases fiscales étant inférieures à la moyenne de la strate.

Compte tenu de sa dette élevée et de la baisse de ses ressources, les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement et notamment de la masse salariale doivent être poursuivis. La politique d'investissement doit être adaptée aux capacités financières de la commune.

Le faible taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement (seuls 51 % environ des crédits ouverts sont consommés) traduit une qualité insuffisante des prévisions budgétaires. La formalisation d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI), reposant sur des données prospectives significatives permettrait d'améliorer ce taux.

Le contrôle a mis en évidence des lacunes dans le suivi et la tenue des états financiers. Une amélioration notable peut toutefois être constatée à partir de l'exercice 2017.

Enfin, la chambre invite la commune à respecter les règles afférentes au temps de travail des agents territoriaux, et, en matière indemnitaire, à procéder à la correction de certaines situations non conformes aux référentiels réglementaires en vigueur. Ce processus doit aussi concourir à la

préservation d'une évolution maîtrisée des charges de personnel. La formalisation de référentiels consolidés sur l'organisation du temps de travail peut utilement contribuer à réduire les dysfonctionnements constatés au sein du service des ressources humaines.

1. PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Hayange a porté sur les exercices 2012 et suivants.

Les lettres d'ouverture du contrôle ont été adressées par le président de la chambre le 25 janvier 2018 au maire de la commune ainsi qu'à l'ordonnateur précédent.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu, respectivement, les 9 et 17 juillet 2018 avec l'ordonnateur en fonction et l'ordonnateur précédent.

Les observations provisoires ont été communiquées au maire de la commune et à son prédécesseur par courrier du 5 juin 2019. Des extraits de ce rapport ont également été transmis le même jour à la présidente du Syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle (SMNCA), à celui du Syndicat mixte intercommunal à vocation unique (SMIVU) du Joli Bois, ainsi qu'aux personnes mises en causes.

Dans sa séance du 25 septembre 2019, la chambre a examiné les réponses reçues et adopté les observations définitives suivantes qui portent sur les suites données au précédent contrôle, la gouvernance, la fiabilité et la sincérité des comptes, la situation financière, et les ressources humaines.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Hayange, commune du département de la Moselle, est issue de la fusion en 1971 des anciennes communes de Hayange, Le Konacker, Marspich et Saint-Nicolas-en-Forêt. Sa population est restée constante sur la période. A l'instar des communes environnantes, la population active de Hayange compte un nombre important de travailleurs transfrontaliers (environ 30 %).

Tableau 1 : Evolution de la population totale de Hayange depuis 2011

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Population totale INSEE	15 730	15 754	15 833	15 757	15 658	15 833
En vigueur au :	1/1/2013	1/1/2014	1/1/2015	1/1/2016	1/1/2017	1/1/2018

Source : Insee (Institut national de la statistique et des études économiques)

La commune porte l'empreinte de son activité industrielle passée. L'activité sidérurgique traditionnelle a pâti de l'arrêt des hauts-fourneaux dits « *de Florange* », mais situés en fait sur le ban communal de Hayange.

La commune de Hayange appartient au canton éponyme, lequel regroupe neuf communes¹, et à l'arrondissement de Thionville. Elle est membre de la communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF) laquelle rassemble une population de 70 000 habitants environ.

La commune est membre, depuis 2009, du syndicat eau et assainissement de Fontoy et de la vallée de la Fensch (SEAFF), du syndicat intercommunal de suivi de la concession de distribution publique d'électricité du pays des Trois Frontières (SISCODIPE)², du syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle (SMNCA), et du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de la fourrière du Joli Bois depuis 2011.

¹ Décret n° 2014-183 du 18 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département de la Moselle.

² Syndicat n'apparaissant pas dans l'annexe C3.1 du BP 2018, lequel doit pourtant mentionner les organismes de regroupement auxquels adhère la commune.

Dans le cadre du nouveau dispositif dénommé « *contrat de ville* » qui remplace l'ancien programme « *contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)* » à partir du 1^{er} janvier 2015, les quartiers centre-ville et « *Grands Bois* » de Hayange ont été classés « *quartiers-sortants* » : ils ne peuvent plus en conséquence bénéficier des crédits spécifiques de la politique de la ville. Ils ont toutefois, à la demande de la commune, été inscrits en dispositif « *veille active* », afin de bénéficier de subventions, versées au prorata de travaux engagés dans le cadre de projets chiffrés et validés par la CAVF.

A l'instar de 37 villes moyennes, la commune de Hayange, a été retenue par la région Grand Est au titre du « *pacte villes moyennes* », plan régional de redynamisation et de développement des villes petites et moyennes, adopté en séance plénière du conseil régional le 29 mars 2018.

Au 1^{er} janvier 2018, la commune employait 189 agents soit 156 agents titulaires, et 33 non-titulaires (dont 17 contrats d'accompagnement dans l'emploi, trois emplois d'avenir et un apprenti³).

En 2017, sur son budget principal, la commune a comptabilisé 14,8 M€ de dépenses de fonctionnement (dont 14,4 M€ de dépenses réelles) et 2,7 M€ de dépenses d'investissement (dont 2,5 M€ de dépenses réelles)⁴.

3. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent rapport d'observations définitives (ROD), notifié par courrier du 10 septembre 2010, portait sur les exercices 2003 et suivants. Les thématiques de contrôle abordées portaient sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion du personnel, et la politique immobilière.

Le ROD avait mis en exergue une situation financière difficile, caractérisée par une capacité d'autofinancement (CAF) brute en diminution d'environ 50 % sur la période considérée, et un niveau d'endettement par habitant supérieur de 77 % aux communes de sa catégorie. Il mettait en évidence la progression de 18,2 % des charges de personnel entre 2003 et 2008.

Enfin, la chambre avait, dans son ROD, attiré l'attention de la commune sur les points ci-après.

3.1 Les relations avec le centre communal d'action sociale (CCAS)

La chambre recommandait à la commune de conclure une convention avec cet établissement public administratif, pour les emplois et les locaux mis à disposition.

La convention précédente entre la commune et le CCAS étant arrivée à échéance au 31 décembre 2015, le conseil municipal a approuvé le 18 novembre 2015 la signature d'une nouvelle convention entre la commune de Hayange et le CCAS. Cette convention a pris effet le 1^{er} janvier 2016 pour une durée de cinq années, et prévoyait une reconduction expresse, pour la même période. Cette convention restait toutefois elliptique dans la définition des concours apportés par la commune au CCAS⁵, en particulier pour les emplois et les locaux mis à disposition.

La convention du 29 juin 2018 entre la commune de Hayange et le CCAS, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2019 pour une durée de cinq années, clarifie le champ du concours apporté par la commune à cet établissement public. Elle indique ainsi que la commune met à disposition

³ Source : budget primitif de 2018, annexe IV, C1 – Etat du personnel au 1/1/N.

⁴ Compte administratif de 2017.

⁵ L'article 2 précise simplement que le « CCAS bénéficiera du support régulier des services de la ville de Hayange pour l'exercice des fonctions suivantes [...] : ressources humaines, informatique et téléphonie, services techniques, entretien des locaux, courrier, immobilier ». L'article 3 indique que les charges directes liées au fonctionnement du CCAS lui seront facturées par la commune, et que les charges indirectes seront évaluées par chaque fonction support ou au prorata des dépenses réelles, au regard des justificatifs.

du CCAS un local de 150 m² et précise les montants respectifs des frais acquittés par la commune au titre du fonctionnement du CCAS.

En outre, une convention du 28 juin 2018 détermine les modalités de mise à disposition du CCAS d'un agent titulaire du cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs, à compter du 1^{er} septembre 2018, pour une durée de trois ans. Elle stipule en son article 4 que : « *le CCAS de Hayange ne remboursera pas à la ville de Hayange le montant de la rémunération et des charges sociales afférentes à cet agent mis à disposition* ».

Si, comme l'indique l'ordonnateur, cette situation résulte d'une volonté d'appuyer la politique sociale de la commune, celle-ci pourrait prévoir le remboursement par le CCAS des frais de personnel afférents à l'agent titulaire mis à sa disposition, en relevant éventuellement d'autant la subvention versée, afin d'accroître la transparence financière de ses relations avec cet organisme.

3.2 Les relations avec les associations

La chambre recommandait à la commune de clarifier ses relations contractuelles avec les associations qu'elle subventionne. Toutefois, le montant des avantages en nature accordés aux maisons pour tous du Couarail et du Konacker n'est toujours pas précisé, ni dans les conventions conclues avec ces associations, ni dans les annexes dédiées des comptes administratifs⁶ : il conviendrait donc de compléter ces documents en valorisant cette aide en nature.

Par ailleurs, la commune n'a pas défini de critères d'attribution, qui peuvent être autres que le nombre d'adhérents ou d'actions menées, pour tous les types d'associations, comme demandé par la chambre dans son ROD précédent.

La commune n'a donc que partiellement mis en œuvre les recommandations de la chambre, pour ses relations avec les associations.

3.3 Les cessions immobilières

Conformément aux articles L. 1311-9 et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le ROD recommandait à la commune, d'une part, de veiller à une information complète de l'assemblée délibérante lors des acquisitions et cessions de biens immobiliers, d'autre part, de veiller à respecter, dans la mesure du possible, l'estimation domaniale lors de la cession de biens communaux.

L'examen des comptes rendus du conseil municipal ainsi que des avis du service des domaines confirme que, d'une part, il est procédé, vis-à-vis du conseil municipal, à une information idoine, d'autre part, que la commune a sollicité et suivi à chaque fois l'estimation établie par le service des domaines, exception faite de la cellule commerciale, sise section 34 parcelle 317 d'une superficie de 77 m² évaluée par le service des domaines à 23 000 €, mais proposé par la commune à un prix de vente de 75 000 €. Bien que le prix de vente diffère notablement de l'avis rendu par le service des domaines, cette opération ne s'est pas réalisée au préjudice financier de la commune.

La commune a mis en œuvre sur ce point les recommandations de la chambre.

⁶ Compte administratif de 2017 p.147.

4. LA GOUVERNANCE

4.1 La protection fonctionnelle accordée à un adjoint au maire

En application des dispositions du code général des collectivités territoriales, et notamment l'article L. 2123-34, alinéa 2 et 3, portant protection fonctionnelle des élus, « *la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute détachable de l'exercice de ses fonctions. Lorsque le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation agit en qualité d'agent de l'Etat, il bénéficie, de la part de l'Etat, de la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* ».

La protection fonctionnelle donne lieu à la prise en charge par l'administration des frais de procédure occasionnés par l'action pénale et l'action civile, ainsi que les frais de cautionnement éventuels.

Un adjoint au maire de Hayange a été reconnu coupable de violences par personne dépositaire de l'autorité publique ayant entraîné une incapacité supérieure à huit jours et condamné le 7 décembre 2016, à un mois de prison avec sursis, par le tribunal de grande instance (TGI) de Thionville. L'arrêt rendu par la cour d'appel de Metz du 21 décembre 2017 a confirmé sur le fond le jugement déféré, dans ses dispositions civiles comme pénales⁷.

Le conseil municipal avait au préalable, par délibération du 18 octobre 2016, décidé d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'intéressé. Le maire a indiqué au cours de cette séance, que l'intéressé : « *exerçait sa fonction officielle d'adjoint. [...]* ».

Lorsqu'un élu est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions et que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas constitutifs d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions, il incombe à sa commune de le couvrir des condamnations civiles, notamment des dommages-intérêts, qui ont pu être prononcées contre lui par la juridiction judiciaire⁸. En revanche, en réponse à une question parlementaire le ministère de l'Intérieur a précisé le 26 mars 2013 que « *tel n'est pas le cas des amendes pénales, qui constituent une peine et qui, en vertu du principe de personnalité des peines, doivent être personnellement exécutées par la personne condamnée* ».

La faute est qualifiée de personnelle lorsqu'elle est commise par l' élu en dehors de l'exercice de ses fonctions. Une faute commise pendant l'exercice des fonctions peut également être qualifiée de faute personnelle si elle s'avère particulièrement incompatible avec le service public, revêt une particulière gravité, ou encore si elle vise la satisfaction d'un intérêt personnel.

Ainsi, dans deux arrêts du 30 décembre 2015⁹, le Conseil d'Etat a rappelé que la protection fonctionnelle ne peut être accordée à un maire lorsque celui-ci a commis une faute personnelle détachable du service. Les « *faits [...] qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité* » caractérisent une telle faute. A l'inverse, « *ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent par eux-mêmes à regarder une faute comme étant détachable des fonctions* ».

Si une condamnation est prononcée pour faute personnelle, ledit élu doit en supporter les conséquences (Conseil d'Etat, 27 avril 1988, commune de Pointe-à-Pitre). Ainsi, le conseil

⁷ L'adjoint s'est pourvu en cassation le 22 décembre 2017.

⁸ Article L. 2123-34 (2^{ème} alinéa) du CGCT.

⁹ CE, 30 décembre 2015, commune de Roquebrune-sur-Argens, n° 391798, et n° 391800. Le Conseil d'Etat rejetait les pourvois formés par le maire d'une petite commune du Var qui avait fait l'objet de deux condamnations pénales de première instance en 2014.

municipal « *ne peut légalement mettre à la charge du budget communal les frais exposés pour la défense du maire faisant l'objet de poursuites pénales que si les faits commis par le maire ne sont pas détachables de l'exercice de ses fonctions* » (cour administrative d'appel de Bordeaux, 25 mai 1998, M. André).

Si les droits fixes de procédure¹⁰, l'indemnité provisionnelle due à la partie civile (3 000 €) ainsi que les frais irrépétibles¹¹ (500 €) mis à la charge de l'intéressé, n'ont pas été réglés par la commune, celle-ci a acquitté les honoraires d'avocat afférents à la défense de l'adjoint au maire de Hayange.

Bien que ne s'étant pas exprimé au cours des débats, la présence de l'adjoint à cette séance du conseil municipal, et le fait qu'il ait pris part au vote le concernant posent problème, car l'article L. 2131-11 du CGCT dispose que : « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Au cas d'espèce, il est avéré que l'intéressé pouvait retirer un intérêt personnel de l'octroi de la protection fonctionnelle, résidant dans la prise en charge par l'administration des frais de procédure occasionnés par l'action pénale et l'action civile, ainsi que les frais de cautionnement éventuels.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur « *à veiller à ce que tout élu concerné par une protection fonctionnelle quitte désormais la salle* ». La chambre rappelle que cette règle s'applique à toutes les délibérations impliquant le maire, un adjoint ou tout autre membre du conseil municipal.

Rappel du droit n° 1 : Veiller à ce que ne participent pas aux délibérations le ou les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires en application des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

4.2 Les délégations d'attributions du conseil municipal au maire

Le maire exerce ses attributions sous le contrôle du conseil municipal, dans le cadre des délégations qui peuvent lui être accordées par ce dernier. Ces délégations sont énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

L'article L. 2122-22-3° du CGCT prévoit que le maire puisse être chargé par délégation « *de procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts [...]* ».

Par délibération du 28 avril 2014, le conseil municipal a délégué au maire pendant toute la durée de son mandat les pouvoirs en matière d'emprunt en citant le texte de l'article L. 2122-22-3° du CGCT.

La délibération prise ne fixe aucune limite, laissant une liberté complète au maire en matière de souscription d'emprunt.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à proposer une nouvelle délibération déterminant un cadre précis au pouvoir de souscription des emprunts délégués au maire.

Rappel du droit n° 2 : Se conformer à l'article L. 2122-22-3° du code général des collectivités territoriales en déterminant un cadre précis au pouvoir de souscription des emprunts délégués au maire.

¹⁰ 127 € en première instance, 169 € en appel.

¹¹ Cf. article 475-1 du code de procédure pénale.

4.3 Les indemnités des élus municipaux

4.3.1 Les principes et dispositions

Le bénéfice d'une indemnité de fonction constitue une dérogation au principe de gratuité des fonctions électives locales et ne peut donc être ouvert qu'à des mandats et des fonctions expressément prévus par les textes.

Le nombre maximal de conseillers municipaux, conformément à l'article L. 2121-2 du CGCT, est fixé à 33 pour les communes de la strate 10 000 à 19 999 habitants, comme cela est le cas à Hayange.

L'article L. 2122-2 du CGCT indique : « *le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre ne puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal* ». La commune, qui compte neuf adjoints au maire, respecte ces dispositions.

Dans une commune de la taille de Hayange, l'indemnité maximale du maire correspond à 65 % de l'indice brut 1015, qui est l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, celle des adjoints s'élevant à 27,5 % du même indice. Les indemnités de fonction des élus sont fixées par le conseil municipal qui délibère dans les trois mois suivant son installation (cf. article L. 2123-20-1).

Cependant, l'article L. 2123-22 du CGCT prévoit que les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine (DSU) puissent appliquer les indemnités maximales de la strate de population immédiatement supérieure à celle de la commune.

Par ailleurs, dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sur la base de l'article L. 2123-24-1-III du CGCT. Cette indemnité de fonctions est au maximum égale à 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (soit l'indice brut 1015) à la condition que celle-ci soit prélevée sur l'enveloppe indemnitaire globale définie à l'article L. 2123-24-II du CGCT.

En outre, les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions peuvent percevoir une indemnité spécifique (article L. 2123-24-1-III du CGCT), à condition que le montant maximal des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé (cf. article L. 2123-24-II du CGCT). Cette indemnité spécifique n'est pas cumulable avec la précédente.

Enfin, conformément à l'article L. 2123-22-1° du CGCT, les indemnités de fonctions du maire et des adjoints peuvent être majorées de 15 % dans les communes sièges du bureau centralisateur du canton, ce qui est le cas de Hayange. La majoration est calculée à partir de l'indemnité octroyée et s'applique sur les taux fixés par l'organe délibérant, et non sur les taux *maxima* fixés par la loi.

4.3.2 Les indemnités de fonction votées en 2014

Après les élections de 2014, le nouveau conseil municipal a décidé d'octroyer des indemnités de fonction au maire, aux adjoints et aux conseillers délégués par la délibération du 28 avril 2014.

A Hayange, l'enveloppe globale disponible pour les indemnités des élus se décompose de la façon suivante (exprimé en pourcentage de l'indice brut 1015 de la fonction publique) : 65 % pour le maire, 27,5 % pour chacun des neuf adjoints municipaux et 6 % pour chacun des trois conseillers municipaux délégués ; soit une enveloppe disponible totale de 330,5 % de l'indice brut 1015.

Le conseil municipal n'a pas retenu la majoration optionnelle prévue à l'article L. 2123-22 précité du CGCT applicable aux communes bénéficiaires de la DSU et fixé l'enveloppe totale

à 243,93 % de l'indice brut 1015 soit 65 % pour le maire, 27,5 % pour sa première adjointe, 17,89 % pour les huit autres adjoints, et 2,77 % pour les conseillers municipaux délégués.

Par ailleurs, les indemnités accordées au maire et à sa première adjointe bénéficient des dispositions de l'article L. 2123-22-1^o du CGCT applicable aux communes sièges du bureau centralisateur du canton. A ce titre, leurs indemnités sont portées respectivement à 74,75 % et 31,63 % de l'indice brut 1015.

Le volume global des indemnités de fonction des membres du conseil municipal est passé de 12 250 € durant le précédent mandat à 9 800 €¹², soit une diminution de 20 %.

Tableau 2 : Détermination de l'enveloppe théorique pour les indemnités des élus en 2014

Fonction	Nombre	Taux maximum autorisé en % de l'indice brut 1015 ¹³	Montants mensuels en €
Maire	1	65 %	2 470,95
Adjoints	9	247,50 %	9 408,61
Conseillers délégués	3	18 %	684,18
Total de l'enveloppe théorique		330,5 % de l'indice brut 1015	12 563,74

Source : données commune de Hayange retraitement CRC

Tableau 3 : Répartition effective de l'enveloppe pour les indemnités des élus en 2014¹⁴

Fonction	Nombre	Taux maximum autorisé en % de l'indice brut 1015	Montants mensuels en €	Avec majoration 15 % maire et 1 ^{er} adjoint	Montants mensuels en €
Maire	1	65 %	2 470,95	74,75 %	2 841,59
Premier adjoint	1	27,50 %	1 045,40	31,63 %	1 202,40
Adjoints	8	143,12 %	5 440,65	143,12 %	5 440,65
Conseillers municipaux délégués	3	8,31 %	117,85	8,31 %	117,85
Total de la répartition de l'enveloppe disponible		243,93 %	9 074,85	257,81 %	9 602,49

Source : données commune de Hayange retraitement CRC

Si l'ordonnateur soutient que le conseil municipal s'est prononcé en toute connaissance de cause sur l'application de la majoration de 15 % prévue par l'article L. 2123-22-1^o du CGCT, dans la mesure où un tableau des indemnités, dans lequel figure cette majoration, a été joint en annexe au document, la chambre relève que cette décision ne figure pas dans le dispositif de la délibération fixant les indemnités aux élus.

L'absence de mention expresse d'une telle majoration dans le dispositif de la délibération du 28 avril 2014 ne permet pas de considérer que le conseil municipal s'est formellement et clairement prononcé sur l'attribution de cette majoration.

Rappel du droit n° 3 : Soumettre au conseil municipal la délibération portant majoration de 15 % des indemnités de fonction du maire et de la première adjointe prévue par l'article L. 2123-22-1^o du code général des collectivités territoriales.

¹² Correspond au montant brut de l'indemnité de fonction.

¹³ 3 801 € depuis 2010.

¹⁴ Délibération du 28 avril 2014.

4.4 L'information des citoyens

4.4.1 L'information délivrée sur les travaux du conseil municipal

L'article L. 2121-25 du CGCT prévoit que « dans un délai d'une semaine, le compte rendu du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».

En cours de contrôle de la chambre, la commune a mis en ligne les comptes rendus des conseils municipaux tenus depuis le 28 avril 2014.

La commune a développé une politique de communication proactive avec son compte sur un réseau social, lequel rend compte des événements festifs, vie courante, démarches administratives.

En outre, un nouveau site internet, vecteur de communication institutionnelle de la municipalité à destination des citoyens, a été créé le 11 janvier 2019 et est mis à jour régulièrement.

4.4.2 Les rapports annuels présentés au conseil municipal

Le rapport d'activité des services

L'article L. 2541-21 du CGCT prévoit que, « tous les ans, le maire présente au conseil municipal un rapport sur la marche et les résultats de l'ensemble de l'administration pendant l'année écoulée. Sur la demande du conseil municipal, ce rapport est publié ». Ce rapport, qui n'avait pas été réalisé à Hayange, pour les exercices 2013 à 2017, l'a été en revanche pour l'année 2018, comme le montre la délibération du 28 février 2019.

Les rapports d'activité des établissements de coopération intercommunale

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que : « le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus ».

Il ressort de l'examen des ordres du jour du conseil municipal, que, seuls, le rapport de 2012 du SEAFF¹⁵, les rapports de 2014 (conseil municipal du 28 janvier 2016) et 2016 (conseil municipal du 4 avril 2018) du SEAFF et de la CAVF¹⁶, ainsi que le rapport 2016 du SISCODIPE¹⁷ lui ont été présentés au cours de la période sous revue.

Les rapports du SEAFF et de la CAVF afférents aux autres exercices, de même que ceux relatifs au SMNCA¹⁸, et au SIVU du Joli Bois¹⁹, pour l'ensemble de la période sous revue, n'ont pas été présentés en conseil municipal.

Selon l'ordonnateur, ces rapports n'ont pu être présentés à l'assemblée délibérante en raison de leur non-transmission par les établissements en question. La chambre rappelle qu'il lui appartient dans ce cas de réclamer ces rapports d'activité aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés.

¹⁵ Syndicat intercommunal eau et assainissement de Fontoy et de la vallée de la Fensch.

¹⁶ Communauté d'agglomération du Val de Fensch.

¹⁷ Syndicat intercommunal de la concession de distribution publique d'électricité.

¹⁸ Syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle.

¹⁹ Sous la période examinée seul le rapport d'activité de 2016 du SIVU a été communiqué par la commune.

Rappel du droit n° 4 : Communiquer au conseil municipal les rapports annuels des établissements publics de coopération intercommunale dont la commune est membre, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, en réclamant le cas échéant ces rapports aux organismes concernés lorsque ceux-ci n'ont pas été transmis.

4.5 L'organisation des services

Les services de la collectivité sont placés sous la direction d'une directrice générale des services (DGS), attachée principale, non-titulaire. Celle-ci est placée en position de supérieur hiérarchique direct des neuf directions que compte l'administration communale²⁰. La DGS est assistée d'une directrice générale adjointe, attachée territoriale, non-titulaire.

L'organigramme n'est pas accessible à partir du site internet de la commune. Pour une meilleure information des citoyens, la commune est invitée à y remédier, conformément à l'article 8 de la loi pour une République numérique, qui prévoit notamment que, passé le délai de six mois à compter de sa promulgation - soit jusqu'au 7 avril 2017 – les collectivités doivent publier sous forme dématérialisée leurs documents communicables disponibles sous forme électronique.

Ce délai étant écoulé, les collectivités de plus de 3 500 habitants qui possèdent un organigramme sous forme électronique sont soumises à l'obligation de le publier en ligne.

4.6 Les relations avec les structures intercommunales

4.6.1 Les relations avec le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) du Joli Bois

Le retrait de la commune de Hayange du SIVU du Joli Bois

Par délibération du 14 décembre 2010 la commune a adhéré au SIVU fourrière du Joli bois de Moineville²¹ avec une date d'effet au 1^{er} mai 2011. La contribution annuelle versée par la commune à ce syndicat s'élève à 16 299 €.

Par délibération du 27 octobre 2014, le conseil municipal a décidé du retrait de la commune du SIVU pour créer une fourrière animale municipale

Toutefois, le comité syndical, par délibération du 11 décembre 2014, s'est opposé au retrait de la commune. Celle-ci a présenté un recours gracieux le 9 janvier 2015, à l'encontre de la décision du SIVU. Ce recours amiable n'ayant pas abouti, la commune a intenté un premier recours le 23 août 2017 contre les demandes de recouvrement de deux titres exécutoires émis le 21 juin 2017 par la trésorerie de Briey-Joeuf.

Ces deux titres de 8 133,48 € et 8 160 € correspondant au premier appel de contribution 2015 et au solde de contribution de 2015, ont fait l'objet d'un arrêté de mandatement d'office du préfet de la Moselle le 9 octobre 2017 (arrêté n° 2017-DCL/2). Par lettre du 5 décembre 2017, le maire a saisi le tribunal administratif (TA) de Strasbourg aux fins d'annulation dudit arrêté.

²⁰ Pôles animation/citoyenneté, finances/contrôle de gestion, police et réglementation, administratif, ressources humaines, accueil et poste communale, communication et système d'informations, technique / commande publique et développement durable, urbanisme.

²¹ Constitué en 1987 par vingt-six communes, le Syndicat Mixte Intercommunal à Vocation Unique de la Fourrière du Joli Bois regroupait en 2016 cent soixante-six communes de Meurthe-et-Moselle, et de Moselle, dont cent soixante-deux étaient adhérentes et quatre en contrat de prestation de service représentant une population de 300 557 habitants (source : recensement INSEE 2016).

La procédure de retrait de droit commun d'une commune d'un syndicat intercommunal est organisée par l'article L. 5211-19 du CGCT²². Ainsi, le retrait requiert l'accord de l'organe délibérant du syndicat ainsi que celui des membres exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement, c'est-à-dire, par renvoi à l'article L. 5211-5 du CGCT, 50 % des membres représentant deux tiers de la population, ou deux tiers des membres représentant 50 % de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre l'accord des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale.

Le refus manifesté le 11 décembre 2014 par le conseil syndical du SIVU ne permet pas à la commune de Hayange de se retirer du syndicat dans les conditions prévues par les articles L. 5211-19 et L. 5211-5 du CGCT.

Néanmoins, deux procédures dérogatoires de retrait existent. D'une part, la procédure de l'article L. 5212-29 du CGCT peut être mise en œuvre en cas de modification de la réglementation ou de la situation de la commune membre au regard de cette réglementation rendant la participation de la commune au syndicat sans objet. D'autre part, la procédure de l'article L. 5212-30 du CGCT permet d'autoriser le retrait d'une commune membre d'un syndicat depuis au moins six ans lorsque celle-ci a demandé et n'a pas obtenu les modifications statutaires nécessaires pour que son intérêt à participer au dit syndicat ne soit pas compromis.

Les dispositions statutaires dont la modification peut être demandée concernent la représentation des communes au sein du comité syndical, les compétences exercées par le syndicat ou la contribution des communes aux dépenses du syndicat. La commune doit d'abord demander la modification des dispositions litigieuses puis, en cas de réponse négative dans un délai de six mois, elle peut saisir le préfet d'une demande de retrait.

Dans la requête transmise le 5 décembre 2017 au TA de Strasbourg, la commune s'appuie, pour justifier son retrait, sur les dispositions de l'article L. 5212-29 du CGCT, et excipe d'une « *modification substantielle des statuts du SIVU* ». Selon la commune, celui-ci aurait décidé « *unilatéralement, avec les membres de son bureau, sans passer par une délibération du conseil syndical, qu'il n'assurera[it] plus ni la stérilisation, ni la castration des chats* », « *condition sine qua non pour laquelle la ville de Hayange avait rejoint cette structure* ». En effet, un courrier du SIVU du 3 novembre 2014 adressé aux délégués du syndicat les informait que la castration / stérilisation des chats était temporairement suspendue.

Or, l'examen des statuts du SIVU circonscrit les missions du syndicat à « *la capture des chiens errants, la capture puis la mise en liberté des chats errants (après examens vétérinaires) selon l'article L. 214-5 du code rural et sur arrêté municipal du maire de la commune* ». Il n'y est donc pas expressément fait mention de la stérilisation / castration des chats libres, action qui résultait jusqu'au 3 novembre 2014, d'une volonté du SIVU, manifestée depuis 2005, de mettre en place une campagne de stérilisation, afin de minimiser la prolifération de chats libres dans les communes membres.

Au surplus, l'examen de la lettre du 3 novembre 2014 montre que la décision du bureau du SIVU²³ est de « *suspendre temporairement (sauf les urgences) la castration et la stérilisation des chats libres* », compte tenu de l'augmentation des frais vétérinaires induite par la recrudescence des stérilisations de chats libres. L'argumentaire de la commune d'une « *modification substantielle des statuts du SIVU* » est donc juridiquement contestable.

Enfin, préalablement à son retrait dans les conditions susvisées, la commune n'a pas pris l'attache du SIVU afin d'obtenir une modification de ses statuts, dans le sens d'une mise en conformité de son objet syndical aux intérêts de la commune. Seule une fin de non-recevoir émise à cette démarche pouvait conditionner l'enclenchement de la procédure dérogatoire de retrait prévue par l'article L. 5212-30 du CGCT.

²² Cf. réponse du ministre de l'intérieur à une question parlementaire (JO Sénat du 13 octobre 2016).

²³ Devenu syndicat mixte intercommunal à vocation unique (SMIVU), depuis l'adoption de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République).

La commune de Hayange ne remplissant donc aucune des conditions posées par les articles L. 5211-19, L. 5212-29 et L. 5212-30 du CGCT précités et son recours auprès du TA n'étant pas suspensif, la commune demeure juridiquement membre du syndicat, et doit en conséquence régler ses contributions.

La chambre invite la commune à acquitter les contributions dues au titre de son adhésion au SIVU du Joli Bois.

La fourrière animale municipale

Jusqu'en 2014, date de sa demande de retrait du SIVU du Joli Bois de Moineville, la commune acquittait chaque année un montant de 16 000 €. Par délibération du 27 octobre 2014, la commune a décidé de mettre en place une fourrière animale municipale, dont le règlement intérieur, puis sanitaire, ont été respectivement adoptés en conseil municipal les 3 février 2015 et 28 janvier 2016.

Les coûts afférents à cette fourrière municipale se sont élevés en moyenne à 44 755 € par an pour les années 2015 à 2017, en progression de 44,6 % sur cette période.

Les charges de personnel, correspondant à l'emploi d'un équivalent temps plein (ETP), adjoint technique territorial (26 909 € en 2017 soit 53,3 % du coût total), et les coûts réels²⁴ vétérinaires (15 235 € en 2017, soit 30,2 % du coût total²⁵) représentaient les deux principales composantes de ce coût complet.

Le rapport entre la contribution annuelle devant être versée par la commune au titre de son adhésion au SIVU (16 000 € annuels), et la progression des coûts inhérents au fonctionnement de la fourrière municipale, interroge sur l'économie des moyens dédiés à cette politique.

La commune fait toutefois valoir que le service assuré par la fourrière municipale répond beaucoup plus au besoin de la commune que celui assuré par le SIVU du Joli Bois, notamment pour les frais (vétérinaires, déplacements...) liés à la stérilisation et la castration des chats errants, service qui n'est plus assuré par le SIVU depuis novembre 2014. Le montant de ces frais additionnels n'a toutefois pu être chiffré par la commune.

L'ordonnateur précise par ailleurs que les missions assurées par la fourrière municipale « dépassent largement celles du SIVU » en apportant « systématiquement son concours à la police municipale pour aboutir à des conciliations dans les cas de conflits de voisinage centrés sur des animaux domestiques ou bien pour lancer les procédures légales lorsque les conflits ne peuvent trouver de résolution amiable ».

La fourrière municipale double avec le SIVU, dont la commune de Hayange reste juridiquement membre. *A minima*, un bilan annuel d'activité de cet équipement devrait être réalisé, afin de renseigner les élus et les citoyens sur son efficacité.

Recommandation n° 1 : Réaliser un bilan annuel d'activité de la fourrière animale communale afin de renseigner les élus et les citoyens sur l'efficacité de cet équipement.

4.6.2 Les relations avec le syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle (SMNCA)

Le SMNCA, syndicat mixte ouvert interdépartemental, qui regroupe le département de la Moselle, une communauté de communes et sept communes (dont Hayange est la plus peuplée), a été créé le 20 février 2009. Il a pour objet « l'édition et la diffusion, sur le territoire de l'ensemble de ses membres, d'un service de télévision destiné aux informations sur la vie

²⁴ Soit les dépenses réelles annuelles pour soin, moins les frais de fourrière facturés aux propriétaires.

²⁵ 86,1 % de l'article 6288 « autres services extérieurs ».

locale [...] ». Le SMNCA est actionnaire majoritaire (72,1 %) de Mirabelle TV, société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) au capital social de 700 000 €, onze autres actionnaires privés se partageant les 27,9 % restants.

Hayange, dont l'adhésion au syndicat était motivée, selon l'ancien ordonnateur, par le souhait de la municipalité précédente de donner une image positive de la commune et de la Vallée de la Fensch, acquitte annuellement une contribution d'environ 8 000 € sans qu'un retour ne soit fait, au moins ponctuellement sur les activités de ce syndicat. Le conseil municipal élu en 2014 n'a désigné aucun délégué au conseil syndical, alors que l'ordonnateur précédent était délégué titulaire et une conseillère municipale suppléante.

En réponse à un avis des sommes à payer transmis par le SMNCA à la commune, le maire lui a transmis un courrier le 9 avril 2018 l'informant de la suspension de sa contribution de 7 916,50 €, et demandant à ce que lui soit communiqué, d'une part, le rapport d'activité du syndicat, d'autre part, les modalités de désignation des représentants de la commune au syndicat. A la clôture de l'instruction, aucune réponse n'avait été adressée à la commune, ni par écrit, ni oralement par le SMNCA.

L'absence de délégué et de compte-rendu d'activité ne suffisent pas à justifier le non-paiement de la contribution de la commune au syndicat. Un courrier de relance renouvelant ces demandes a été transmis le 2 août 2018 au syndicat, et est resté sans réponse à la mi-2019. La commune est invitée à s'acquitter de sa contribution au syndicat dont elle est toujours membre.

4.6.3 Les relations avec la communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF)

Le contexte intercommunal

Par délibération du 15 décembre 2016, la CAVF a approuvé ses nouveaux statuts. A l'instar des autres communes membres, la commune de Hayange disposait d'un délai de trois mois pour les adopter ou les refuser.

Par délibération du 23 mars 2017, le conseil municipal, avec 24 voix pour et neuf abstentions, s'est prononcé contre l'adoption des nouveaux statuts approuvés par le conseil d'agglomération, considérant que « *certaines changements proposés aux statuts de la Communauté sont contraires à l'intérêt de la Ville* ». L'ordonnateur visait ainsi l'organisation de la mobilité (accueil des gens du voyage), la compétence « *équilibre social de l'Habitat* » ou encore celle relative à « *la collecte et au traitement des déchets des ménages et déchets assimilés* ».

Les conditions de majorité prévues par les articles L. 5211-5 et 5211-17 du CGCT ayant été réunies, le refus manifesté par la commune de Hayange n'a pas suffi à bloquer l'adoption des nouveaux statuts²⁶ actés par l'arrêté préfectoral du 11 mai 2017.

²⁶ Modifiés depuis, par une délibération du conseil communautaire du 21 décembre 2017, pour intégrer la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Le niveau d'intégration fiscale²⁷

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) constitue un indicateur du degré de développement de la coopération intercommunale. Il s'obtient en rapportant la fiscalité conservée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à la totalité de la fiscalité levée par les communes et l'intercommunalité. La valeur du CIF intervient dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont bénéficie l'EPCI de la part de l'Etat, qui vise à favoriser les intercommunalités les plus intégrées.

Le CIF de la CAVF est inférieur à la moyenne observée pour les groupements à fiscalité propre de même nature. En outre, l'écart de CIF entre cet EPCI et la moyenne des groupements à fiscalité propre de même nature tend à s'accroître depuis 2015. Cette situation traduit la relative faiblesse des compétences transférées de la commune vers l'EPCI.

Tableau 4 : Coefficient d'intégration fiscale de la CAVF (2015/2017)

	2015	2016	2017
Coefficient d'intégration fiscale CAVF	0,316001	0,319975	0,320398
Moyenne pour les GFP de même nature	0,32842	0,35025	0,352996
Pourcentage d'écart entre CAVF et moyenne (%)	- 3,80	- 8,60	- 9,20

Source : DGFIP, fiche n°3 (fiscalité directe locale)

La mutualisation des moyens

L'article L. 5211-39-1 du CGCT indique qu' : « afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. [...] Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale [...] ».

Bien qu'il ait été adopté en conseil de communauté le 4 février 2016, le schéma de mutualisation des services entre la CAVF et ses communes membres n'a pas été présenté au conseil municipal de Hayange. Aucune mention n'apparaît dans les comptes rendus des séances pour 2016 et 2017. Les services de la commune de Hayange ont indiqué qu'un tel schéma n'avait jamais été reçu de la CAVF.

La mutualisation des compétences entre la commune et la CAVF se limite à la mise en place depuis 2013 d'un service de formation expérimental, et à la constitution en 2017 d'un groupement de commandes pour l'acquisition d'un logiciel de gestion des marchés.

La chambre invite la commune à s'inscrire résolument dans la démarche de mutualisation des compétences et des moyens dans le cadre de l'accroissement des compétences dévolues à la communauté d'agglomération, suite à la mise en œuvre de la loi NOTRe.

²⁷ Les compétences exercées par la CAVF figurent dans le tableau n° 1, annexe 2.

5. LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES

L'exigence de fiabilité et de sincérité des comptes publics est d'ordre constitutionnel depuis que la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008, a inséré un article 47-2 dans la Constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Ces principes ont été réaffirmés par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

5.1 La qualité de l'information financière et comptable

5.1.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB)

L'article L. 2312-1 du CGCT mentionne, pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'obligation pour le maire de présenter un rapport, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget sur les orientations budgétaires de sa commune.

Les rapports d'orientation budgétaire présentés en conseil municipal au cours de la période sous revue n'appellent pas d'observation.

5.1.2 Les prévisions budgétaires

Le fonctionnement

Le taux d'exécution des dépenses de la section de fonctionnement, bien qu'il ait décliné depuis 2014, indique une prévision réaliste, à l'instar de l'exécution des recettes de fonctionnement.

Tableau 5 : Exécution des recettes de fonctionnement en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisions budgétaires totales*	17 131 923	17 075 351	17 030 591	17 332 828	15 341 303	15 081 346
Titres émis N	17 179 877	17 497 865	17 144 200	17 348 538	15 466 520	15 212 649
Taux d'exécution	100,30 %	102,50 %	100,70 %	100,10 %	100,80 %	100,90 %
Montant de l'écart	- 47 954	- 422 514	- 113 609	- 15 710	- 125 217	- 131 303

Source : comptes administratifs *hors excédent reporté 002

Tableau 6 : Exécution des dépenses de fonctionnement en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisions budgétaires totales*	16 650 472	17 005 028	18 313 963	20 145 689	18 677 396	15 271 017
Mandats émis N	15 866 751	15 799 158	18 128 010	19 305 540	16 623 222	13 839 018
Taux d'exécution	95,30 %	92,90 %	99 %	95,80 %	89 %	90,60 %
Montant de l'écart	783 721	1 205 870	185 953	840 149	2 054 174	1 431 999

Source : comptes administratifs *hors virement à la section d'investissement 023

L'investissement

Sur la période 2012-2017, en moyenne, 40 % des crédits ouverts au titre des dépenses d'équipement ont été effectivement dépensés au cours de la période et 60 % de ceux-ci reportés ou annulés mettant ainsi en exergue une prévision budgétaire peu fiable.

Les restes à réaliser, qui représentent en moyenne 8,5 % des crédits ouverts sur la période, ont représenté entre 5 % (2017) et 14 % (2013) des crédits ouverts.

Tableau 7 : Exécution des dépenses d'équipement (chap. 20, 204, 21 et 23) en €

Dépenses d'équipement des chapitres 20, 204, 21 et 23	2012	2013	2014	2015	2016	2017	en % des crédits ouverts sur la période
Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)	10 383 730	10 039 449	6 721 340	2 284 603	2 442 404	3 944 138	100 %
Mandats émis	4 345 914	2 607 710	3 900 467	832 047	1 085 049	1 404 479	40 %
Restes à réaliser	830 520	1 365 643	367 909	186 479	283 663	185 655	8,50 %
Crédits annulés	5 207 296	6 066 096	2 452 964	1 266 077	1 073 692	2 354 004	51,50 %
Dépenses /crédits ouverts	42 %	26 %	58 %	36 %	44 %	36 %	
Restes à réaliser/sur crédits ouverts	8 %	14 %	5 %	8 %	12 %	5 %	

Source : retraitement CRC d'après les comptes administratifs

Le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement s'élevait à 47,8 % en 2017, hors restes à réaliser (51,6 % en tenant compte des restes à réaliser). Ces chiffres mettent en évidence une estimation perfectible des dépenses puisque les crédits annulés sont de l'ordre de 48,4 % des crédits ouverts et sont supérieurs au total des mandats émis.

Les prévisions budgétaires de la commune de Hayange en matière de dépenses d'investissement gagneraient à être davantage conformes à la réalité de sa gestion.

Par ailleurs, la commune a mis en place les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour les travaux de couverture de la Fensch²⁸ et de rénovation des places. En effet, par délibération du 27 novembre 2017, le conseil municipal a décidé de mettre en application cette méthode afin de viser une meilleure régulation budgétaire.

Les restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT définit les restes à réaliser (RAR) en fonctionnement et en investissement. D'après l'instruction M14, la sincérité des RAR s'apprécie par comparaison, d'une part, pour les dépenses, avec les états joints au compte administratif et issus de la comptabilité des engagements tenue par l'ordonnateur, d'autre part, avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette (Conseil d'Etat, 1997, commune de Garges-Lès-Gonesse).

Les RAR en dépenses et recettes de la section d'investissement du budget principal pour les exercices 2012 à 2017 n'appellent pas d'observation.

L'affectation du résultat

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, doit être affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, et en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant (article L. 2311-5 alinéa 1 du CGCT). Le résultat doit être affecté en priorité à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur, puis à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement, tel que défini précédemment.

La commune a systématiquement affecté son excédent de fonctionnement en réserve au-delà de son besoin de financement de la section d'investissement.

²⁸ Petit cours d'eau traversant Hayange.

5.1.3 La tenue des comptes administratifs et des annexes

Les comptes administratifs ont pour objet d'apporter une information budgétaire fiable aux élus. Cette information est complétée et approfondie par les annexes des documents budgétaires. Le nombre et le contenu de ces annexes est fixé réglementairement.

Les données financières des comptes administratifs

Bien que les chiffres portés dans les colonnes « *crédits ouverts* » et « *crédits employés* » des comptes administratifs de 2012 à 2016 aient été correctement retranscrits, plusieurs anomalies ont été constatées dans les totaux « *crédits annulés* » des tableaux III-A1²⁹. Ces erreurs de retranscription n'ont pas d'incidence directe sur le résultat de la commune, mais mettent en évidence un manque de rigueur dans l'information communiquée.

La dette

Les annexes relatives à la répartition par nature de la dette sont bien présentes dans les comptes administratifs. Cependant, dans le compte administratif de 2012, l'annexe « *état de la dette-répartition par nature de dette* » (page 139) fait état d'un capital restant dû au 31/12/N de 13 591 373,25 €. Or, l'annexe afférente du compte administratif de 2013 fait apparaître cette même somme (page 104). En revanche, les annuités (capital et intérêts) sont correctement renseignées.

En outre, l'annexe A2.2 des comptes administratifs de 2014 (page 102), 2015 (page 143), 2016 (page 102) et 2017 (page 118) mentionne que tous les emprunts en stock sont à taux fixe alors que l'un deux, à savoir l'emprunt n° 9356367 est à taux variable.

Les entrées et sorties d'immobilisations du patrimoine communal

La tenue des annexes A10.1 « *variations du patrimoine – entrées* » a évolué entre le début et la fin de la période sous revue : pour les années 2012 et 2013 ces annexes ne sont pas présentes alors même qu'il y a eu des entrées d'immobilisations dans le patrimoine de la commune (les comptes de classe 21 ont été débités). *A contrario*, à partir de 2014, les annexes A10.1 sont présentes et complétées.

Entre 2012 et 2016,³⁰ aucun des comptes administratifs ne comporte les annexes A10.2 « *variations du patrimoine-sorties* », alors même que le compte 675 « *valeurs comptables des immobilisations cédées* » est mouvementé chaque année.

Jusqu'à l'exercice 2017, la chambre relève un manque de rigueur dans la tenue des annexes des comptes administratifs.

5.2 La fiabilité de l'information comptable

5.2.1 La fiabilité du bilan

Le patrimoine et son suivi comptable

La commune de Hayange tient un inventaire de ses immobilisations. L'inventaire de 2017 du budget principal arrête les immobilisations à une valeur brute de 61 093 310 € et une valeur

²⁹ Cf. tableau n° 4, annexe 3.

³⁰ L'annexe A10.2 est présente dans le CA 2016, mais n'est pas complétée alors qu'il y a eu des mouvements sur le compte 675. Pour l'année 2017, il n'y a pas eu de sortie du patrimoine, il est donc normal que l'état « A 10.2 » ne soit pas complété.

nette comptable de 56 483 838 €. Ces montants diffèrent fortement de ceux de l'état des flux d'immobilisations et de l'actif du bilan.

Dès lors, il serait souhaitable que les services de la commune se rapprochent du comptable public afin de faire concorder les états de l'actif et l'inventaire.

Tableau 8 : Différences entre l'actif du bilan, l'état des flux d'immobilisations et l'inventaire – BP - Exercice 2017

Budget principal de Hayange en €	Brut	Amortissement	Net
Actif du bilan	117 433 661	4 411 361	113 022 299
Etat des flux d'immobilisations	117 891 481	1 501 292	116 390 189
Inventaire	61 093 310	4 468 220	56 483 838

Source : retraitement CRC d'après états financiers de la commune de Hayange

Des anomalies ont été relevées dans les états d'actif et l'inventaire :

- une « *autolaveuse* » acquise en 2015 pour 10 500 € et inventoriée sous le numéro 2015-2188-7549 n'a fait l'objet d'aucun amortissement en 2016 ni en 2017 de la part du comptable alors qu'il s'agit d'un bien amortissable en 10 ans. Mais dans l'état de la commune, des amortissements ont été mentionnés ;
- une ligne « *rideaux occultants* » figure dans l'état d'actif du comptable pour un montant de 3 120,20 € sous le numéro 2014-2188-81BA. Aucune durée d'amortissement n'est prévue et aucun amortissement n'a été pratiqué en 2015 ni en 2016. Or d'après la délibération de 1997, dans la mesure où les rideaux sont inscrits à l'inventaire, ils doivent faire l'objet d'un amortissement sur 10 années. De plus, ce bien n'apparaît pas dans l'état fourni par l'ordonnateur ;
- des frais d'insertion ont été amortis sur 10 ans³¹ alors que l'instruction M14 limite l'amortissement de ces frais à une durée maximale de cinq années.

Par ailleurs, certaines immobilisations figurent à tort dans l'état de l'actif. Ainsi, des frais d'étude (compte 2031) de 1999 et 2005 apparaissent dans l'inventaire alors qu'ils sont entièrement amortis. Or, selon l'instruction M14, « *les frais d'étude entièrement amortis sont sortis du bilan* ».

De même, les montants des immobilisations imputés sur les comptes 23 « *immobilisations en cours* », doivent être basculés sur un compte 21 « *immobilisations corporelles* » dès leur achèvement. Or, de nombreuses immobilisations sont restées sur les comptes 23 alors qu'elles sont terminées. Ainsi, l'article 2312 « *agencements et aménagements de terrains* » retrace des travaux réalisés entre 1999 à 2009 ; l'article 2313 « *constructions* » comporte des travaux réalisés entre 1999 et 2013. Il en est de même pour les travaux enregistrés à l'article 2315 « *installations, matériels et outillages techniques* ».

Les services de la commune ont précisé qu'il s'agit effectivement d'erreurs. Selon l'ordonnateur, le travail d'ajustement, initié en 2017, est en cours.

Il est rappelé que l'inventaire doit être un reflet exact du patrimoine de la commune et qu'il doit être tenu à jour chaque année.

5.2.2 La fiabilité du compte de résultat

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

³¹ Il s'agit des frais inventoriés sous le n° 2008-2033-5417 pour un montant de 341,16 €.

La commune procède au rattachement des charges et des produits, et comptabilise à cet égard les charges à payer, les produits à recevoir, ainsi que les intérêts courus non échus (ICNE), selon les schémas comptables afférents prescrits par l'instruction M14.

Par délibérations du 15 décembre 1997 et du 10 septembre 2010, la commune de Hayange avait fixé un seuil de 2 500 € pour le rattachement des charges et des produits de fonctionnement.

Après en avoir délibéré le 28 novembre 2017, le conseil municipal s'est prononcé pour la suppression de ce seuil, considérant que « *ce principe de rattachement des charges et des produits participe au respect du principe de l'annualité budgétaire et à la sincérité des comptes* ».

Le montant figurant au compte 408- « *Fournisseurs - Factures non parvenues* » qui retrace les charges rattachées, a tendancielllement augmenté au cours de la période. Le niveau très faible constaté en 2012 et 2013 jette toutefois un doute sur l'exhaustivité des rattachements durant ces exercices.

Tableau 9 : Evolution compte 408 – factures non parvenues 2012/2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Compte 408 (A)	43 460	14 601	181 296	375 940	192 902	522 936
Charges de gestion (B)	15 949 885	16 198 835	15 314 931	15 794 817	14 070 197	14 404 002
A/B en (%)	0,3	0,1	1,2	2,4	1,4	3,6

Source : comptes de gestion de la commune de Hayange retraitement CRC

Le respect du principe de prudence et la constitution de provisions

En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit obligatoirement être constituée par délibération de l'assemblée délibérante (article R. 2321-2 du CGCT) dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès). La provision est maintenue et ajustée si nécessaire jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Sur la période examinée, aucune provision n'a été comptabilisée au compte 1511 « *provisions pour risques et charges-provisions pour litiges* », alors que la commune a dû faire face à plusieurs contentieux entre 2012 et 2017.

Les services de l'ordonnateur ont ainsi considéré, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) du 23 mars 2017, qu'« *au moment de la rédaction du rapport d'orientation budgétaire (ROB), il n'y a[vait] pas d'incident signalé susceptible de constituer un risque à provisionner*³² ». Or, à cette date, plusieurs instances étaient pendantes, comme par exemple :

- affaire Epoux X c/commune de Hayange : le tribunal administratif de Strasbourg, par jugement n° 1507221 du 21 novembre 2017, a condamné la commune à verser 7 500 € de dommages-intérêts aux plaignants, ainsi que 1 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- affaire Y c/commune de Hayange : le tribunal administratif de Strasbourg, par jugements n° 1506599 et n° 1602789 du 20 février 2018, a condamné la commune à verser au plaignant une somme totale de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ailleurs l'article R. 2321-2 du CGCT, prévoit la constitution de provision au titre de la dépréciation des créances. Or, l'article 491 « *provisions pour dépréciations des comptes de*

³² Cf. ROB 2017 page 55.

redevables », n'est pas ouvert dans les comptes de la commune, bien que des pertes sur créances soient enregistrées chaque année à Hayange.

Enfin, bien que les services aient fait état de 1 196 jours épargnés par les agents municipaux au 29 mai 2018 au titre de leurs comptes épargne temps (CET), la commune n'a pas passé les provisions à ce titre.

Rappel du droit n° 5 : Appliquer le régime des provisions prescrit par l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

L'exacte imputation comptable

Les frais d'acte et de contentieux sont imputés pour la plupart à l'article 6226 « *honoraires* » alors qu'ils devraient l'être à l'article 6227 « *frais d'actes et de contentieux* ».

Bien que ces deux articles correspondent au même chapitre budgétaire, la confusion entre les comptes 6226 et 6227 nuit à la lisibilité et à la transparence dans les comptes.

L'article 6554 « *contributions aux organismes de regroupement* » comptabilise les cotisations annuelles aux syndicats mixtes intercommunaux auxquels adhère la commune de Hayange. Or, chaque année depuis 2012, cet article n'est crédité que de 981 € correspondant à la seule contribution annuelle de Hayange au financement de l'institut universitaire de technologie (IUT) de Thionville. La cotisation annuelle de 8 013 € au syndicat mixte numérique pour la communication audiovisuelle (SMNCA), qui aurait dû être retracée à l'article 6554, est comptabilisée à tort à l'article 6281 « *concours divers* », soit une imputation réalisée au chapitre budgétaire 011 « *charges à caractère général* » alors qu'elle aurait dû l'être au chapitre 65 « *autres charges à caractère général* ».

Il est rappelé à l'ordonnateur la nécessité d'imputer les dépenses communales conformément aux dispositions de l'instruction M14, en particulier pour la contribution aux organismes de regroupement.

5.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

Le référentiel budgétaire et comptable

Les services de l'ordonnateur ont précisé qu'aucun référentiel budgétaire et comptable n'a été mis en place à Hayange. Cependant, une lettre de cadrage de l'adjointe aux finances, ainsi qu'une note de cadrage de la DGS, sont transmises toutes deux en fin d'exercice. Cette note comporte en annexe le calendrier de la fin d'exercice N-1, et celui afférent à la préparation budgétaire de l'exercice N.

Recommandation n° 2 : Se doter d'un règlement ou référentiel budgétaire, financier et comptable.

Les régies

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis notamment aux contrôles du comptable assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés.

La commune de Hayange compte neuf régies : huit régies de recettes, une régie mixte. Parmi ces régies, une seule a une encaisse maximale égale ou supérieure à 10 000 €, il s'agit de la

régie « *abonnement marché horodateurs* » (12 200 €). La dernière régie créée³³ concerne le local jeunes³⁴. Par décision n° 2018-027 du 9 avril 2018, il a été procédé à la suppression de la régie de recettes « *cinéma* », qui avait été créée par décision du 25 septembre 2007.

Les services de l'ordonnateur n'ont procédé à aucun contrôle des régies sur la période contrôlée.

Recommandation n° 3 : Réaliser et formaliser les contrôles sur place des régies.

Conclusion sur la qualité des comptes

Le contrôle a mis en évidence des lacunes dans le suivi et la tenue des états financiers. Une amélioration notable peut toutefois être constatée à partir de l'exercice 2017.

6. LA SITUATION FINANCIERE

6.1 La configuration du budget communal

6.1.1 Le périmètre budgétaire

Sur l'ensemble de la période sous revue, le périmètre budgétaire de la commune de Hayange est composé du seul budget principal.

6.1.2 L'évolution globale du budget (2012/2017)

De 2012 à 2017, les dépenses et recettes totales de fonctionnement ont diminué, respectivement, de 9,7 % et 10 % (soit à périmètre constant en neutralisant l'effet des transferts de compétences de - 2,4 % et - 1,6 %). Toutefois, elles ont connu des fluctuations notables sur la période. Ainsi, les exercices 2012 et 2013 se caractérisent par une relative stabilité des produits comme des charges. L'impact du cycle électoral, marquée par une alternance entre deux ordonnateurs aux projets antagonistes tend à expliquer le caractère atypique de l'exercice 2014, marqué par un net décrochage des dépenses (- 5,5 %).

Les exercices 2015 et 2016 sont marqués par une importante baisse concomitante des produits (12,4 %) comme des charges (10,9 %), sous l'effet conjugué de la baisse des dotations de l'Etat, et des transferts de compétence (petite enfance, contingent incendie et secours) intervenus au 1^{er} janvier 2016 au profit de la CAVF. Retraités de ces transferts, les recettes et dépenses diminuent en 2016 de, respectivement, 4,8 % et 2,5 %.

Ainsi, si la commune ne supporte plus le coût complet afférent à la compétence petite enfance, soit 776 565 €³⁵, la CAVF perçoit désormais les redevances des usagers (environ 198 000 €) et les diverses subventions petite enfance obtenues de la caisse d'allocations familiales (CAF) (prestation de service ordinaire et contrat enfance jeunesse pour un total de 431 293 €). Le solde, soit 147 272 €, est prélevé sur la dotation de compensation attribuée à la commune. Par ailleurs, la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'est plus supportée par le budget communal, mais fait l'objet, en compensation, d'un prélèvement

³³ Décision du 29 janvier 2018.

³⁴ Cf. délibération du 24 juin 2017. Après consultation de la Commission de la Jeunesse et des Sports en date du 2 mars 2017, il a été décidé de créer un local jeunes. Dans le cadre de son fonctionnement, la municipalité sera ainsi amenée à encaisser les recettes suivantes : cotisations des cartes d'adhésion, vente de boissons non alcoolisées, participations à des activités.

³⁵ Soit le coût complet du centre multi-accueil « *maison des doudous* » (masse salariale, charges générales de fonctionnement et fluides, et amortissements).

identique par la CAVF sur l'attribution de compensation (cf. débat d'orientation budgétaire (DOB) de 2017, page 34).

En 2017, les dépenses (1,1 %) et recettes (2,4 %) remontent légèrement en comparaison de 2016, suivant en cela la tendance nationale³⁶.

Su l'ensemble de la période, la baisse concerne la quasi-totalité des comptes de charges de fonctionnement, mais plus particulièrement le poste « *autres charges de gestion courante* » (- 0,7 M€), les frais de personnel (- 0,4 M€) et les subventions de fonctionnement (- 0,2 M€).

La nette baisse des recettes de fonctionnement provient essentiellement de celle des dotations et participations qui diminuent de 3,6 M€ en 2012 à 2,3 M€ en 2017. Par ailleurs, les impôts et taxes connaissent une baisse de l'ordre de 1,2 % sur la période, notamment du fait de la diminution des attributions de compensation qui chutent de 6,2 M€ à 5,6 M€ (- 10 %).

Tableau 10 : Recettes et dépenses de la section de fonctionnement (en €)

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012/2017
Recettes totales de fonctionnement ³⁷	16 677 053	16 995 385	16 643 767	16 939 341	14 836 390	15 001 301	- 10 %
Retraité des transferts de compétence	15 369 781	15 659 115	15 265 343	15 579 783	14 836 390	15 001 301	- 2,4 %
Dépenses totales de fonctionnement ³⁸	15 949 885	16 198 835	15 314 932	15 794 817	14 070 197	14 404 002	- 9,7 %
Retraité des transferts de compétence	14 642 613	14 862 565	13 936 508	14 435 259	14 070 197	14 404 002	- 1,6 %

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

6.2 Produits et charges de fonctionnement du budget principal

6.2.1 Les produits de fonctionnement du budget principal

Les produits de fonctionnement³⁹ sont passés de 16,7 M€ en 2012 à 15 M€ en 2017, soit une baisse de 10 %. Rapportés au nombre d'habitants, ils s'établissent en 2017 à 941 € par habitant et sont sensiblement inférieurs à la moyenne de la strate (1 339 € par habitant).

L'évolution des produits de fonctionnement durant la période résulte de la baisse significative des dotations et participations (- 1,3 M€ soit - 36 %) et de la diminution de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat (- 0,7 M€ soit - 9,3 %) que l'augmentation des ressources fiscales nettes des restitutions (0,5 M€ soit + 9 %) n'a pu totalement compenser.

L'évolution des ressources fiscales

Les impôts locaux perçus directement par Hayange sont, d'une part la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) et d'autre part, les « *autres impôts et taxes* » comprenant principalement les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et les taxes d'urbanisme.

Le produit de la fiscalité directe locale de la commune est passé de 5,3 M€ en 2012 à 5,7 M€ en 2017, soit une évolution globale de 7,6 %. La taxe d'habitation et les taxes foncières représentent à Hayange 91,8 % des ressources fiscales propres de la commune en 2017. Les

³⁶ Cf. Cour des comptes. Rapport 2018 sur les finances publiques locales.

³⁷ Produits courants non financiers + produits courants financiers + produits exceptionnels.

³⁸ Charges courantes non financières + charges courantes financières + charges exceptionnelles.

³⁹ Cf. comptes de gestion et fiches d'analyses des équilibres financiers fondamentaux (AEFF).

ressources fiscales nettes dont dispose la commune sont passées de 5,7 M€ en 2012 à 6,2 M€ en 2017, soit une hausse d'environ 9 %. En 2017, ils représentaient 41,2 % des produits de fonctionnement.

Tableau 11 : Détail des ressources fiscales en €

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts locaux nets des restitutions	5 267 019	5 416 071	5 438 586	5 565 467	5 546 786	5 670 431
+ Taxes sur activités de service et domaine	113 813	119 434	120 689	111 916	97 766	105 378
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	0	0
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	12 012	12 456	11 803	13 188	13 524	13 908
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	273 696	226 168	246 041	267 107	253 274	390 348
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 666 540	5 774 129	5 817 119	5 957 678	5 911 350	6 180 066
Attribution de compensation brute	6 217 780	6 217 780	6 217 780	6 217 780	5 158 764	5 158 764
+ Dotation de solidarité communautaire brute	126 625	126 625	126 625	126 625	434 009	434 009
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	0	197 321	144 392	87 621
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	128 802	130 904	130 904	130 904	130 904	130 904
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	6 473 207	6 475 309	6 475 309	6 672 630	5 868 069	5 811 298
Total des impôts et taxes (A + B)	12 139 747	12 249 438	12 292 427	12 630 308	11 779 419	11 991 364
<i>Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion</i>						

Les taux d'impositions votés par la commune sont restés stables de 2012 à 2014. En 2015, la part communale de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties a diminué conformément aux engagements de campagne de l'ordonnateur. De 2012 à 2015, les taux de la taxe d'habitation sont constamment supérieurs aux moyennes des taux votés par les communes de la même strate démographique, la situation s'inversant à compter de 2016. Les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties restent continuellement inférieurs aux moyennes des communes de même catégorie.

Tableau 12 : Evolution des taux d'imposition de 2012 à 2017

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
en %	Hayange	Strate	Hayange	Strate	Hayange	Strate	Hayange	Strate	Hayange	Strate	Hayange	Strate
TH	16,75	15,74	16,75	15,68	16,75	15,87	16,42	15,98	16,42	16,61	16,42	16,71
TFPB	14,70	22,96	14,70	22,75	14,70	22,65	14,70	22,48	14,70	22,74	14,70	22,67
TFPNB	87,90	59,60	87,90	59,94	87,90	59,95	86,17	59,11	86,17	57,79	86,17	55,08

Source : DGFIP

La revalorisation de la valeur locative foncière votée par le Parlement (1,8 % en 2013, 0,9 % en 2014 et 2015, 1 % en 2016 et 0,4 % en 2017), d'une part et l'augmentation du nombre de locaux imposés résultant d'une politique de développement du bâti, d'autre part, ont concouru à la progression des bases fiscales sur la période 2012/2017. Ainsi, les bases servant à l'établissement de la taxe d'habitation ont augmenté de 1,2 M€ (soit une hausse de 7,4 %), celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentant de 1 M€ (soit une hausse de 6,1 %). Rapportées par habitant, ces bases étaient toutefois inférieures, respectivement, de 22 % et 16 % à la moyenne de la strate en 2017.

Le conseil municipal a la possibilité d'appliquer des abattements à la base facultatifs en matière de taxe d'habitation, il peut également en moduler le taux. Depuis 1980, les

Hayangeois bénéficient d'un abattement pour charges de famille de 15 % (rang 1 et 2) et de 20 % (rang 3 et suivants).

L'évolution des dotations et participations

En 2017, les dotations et participations représentent 2,3 M€ soit 15,1 % des recettes réelles de fonctionnement. Elles ont diminué de 36 % entre 2012 et 2017, avec deux phases distinctes sur la période : de 2012 à 2014 les dotations baissent de façon modérée (diminution inférieure à 2 % par an) alors qu'à partir de l'exercice 2015, le montant des dotations est fortement réduit (- 10,5 % en 2015, - 19,3 % en 2016, - 8,6 % en 2017).

Tableau 13 : Evolution des dotations et participations de 2012 à 2017 en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
741 - Dotation globale de fonctionnement	2 295 615	2 281 598	2 175 939	1 778 716	1 415 539	1 198 677
74 hors 741 - Autres dotations, subventions et participations	1 296 488	1 259 462	1 310 335	1 340 140	1 100 342	1 101 135
	3 592 103	3 541 060	3 486 274	3 118 856	2 515 881	2 299 812

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement, qui représentait environ 8 % des recettes réelles de fonctionnement en 2017, a connu une décroissance continue sur la période selon la temporalité évoquée précédemment. Les autres dotations, subventions et participations, qui représentaient 7,2 % des recettes réelles de fonctionnement en 2017, ont connu une variation beaucoup moins linéaire que la dotation globale de fonctionnement (DGF) avec une baisse modérée en 2013 suivie d'une augmentation modérée de 4 % en 2014 et de 2 % en 2015, avant une chute d'environ 18 % en 2016.

La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat

La fiscalité reversée à la commune représentait 6 473 207 € en 2012 contre 5 811 298 € en 2017, soit une diminution de 10,2 %. Le triplement de la dotation de solidarité communautaire (DSC - passée de 126 625 € en 2015 à 434 009 € en 2016) n'a que très partiellement compensé la baisse de 17 % de l'attribution de compensation (AC), passée de 6 217 780 € à 5 158 764 €. Cette situation est la conséquence, d'une part, de la décision de la CAVF de transférer 2 M€ de l'AC vers la DSC, d'autre part, de l'impact financier du transfert de la compétence petite enfance et du contingent incendie.

6.2.2 Les charges de fonctionnement du budget principal

Les charges de fonctionnement⁴⁰ passent de 15,9 M€ en 2012 à 14,4 M€ en 2017, enregistrant une baisse de 9,7 %. Rapportées au nombre d'habitants, elles s'établissaient en 2016 à 878 € contre 1 016 € par habitant en 2012, et sont inférieures d'environ un tiers à la moyenne de la strate (1 249 € par habitant), elles sont également inférieures aux moyennes départementale et régionale (respectivement 980 € et 942 € en 2016).

Afin de contribuer à une meilleure maîtrise des charges de fonctionnement, une convention de mutualisation pour la mise en place d'un service de formation commun aux communes membres de la CAVF a été approuvée lors du conseil municipal du 24 juin 2014.

En outre, une convention constitutive d'un groupement de commandes⁴¹ pour l'acquisition d'une solution logicielle de gestion et de dématérialisation des marchés publics pour les

⁴⁰ Cf. comptes de gestion et fiches AEFF.

⁴¹ Le coordinateur de ce groupement étant la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch (CAVF).

besoins propres des membres du groupement a été approuvée par délibération du 10 avril 2017.

L'évolution des charges de personnel

Les charges totales de personnel sont en baisse de - 5 % entre 2012 (8 M€) et 2017 (7,6 M€). Cette évolution est toutefois à relativiser, compte tenu du transfert de la compétence « *petite enfance* » à la CAVF au 1^{er} janvier 2016, qui aboutit, sur cet exercice, à une diminution de 565 000 € des charges de personnel associées. Ainsi, la forte diminution de 8,1 % (655 156 €) constatée entre 2015 et 2016 n'est plus après retraitement de ce transfert que de 1,1 % (90 156 €).

Les dépenses de personnel représentaient 52,7 % du total des charges de fonctionnement en 2017 (50 % en 2012). Ces charges, qui s'établissaient à 463 €/habitant en 2016, étaient inférieures de 29,9 % à la moyenne de la strate (660 €).

L'évolution des charges à caractère général

Deuxième poste de dépenses, les charges à caractère général⁴² ont augmenté de 1,5 % entre 2012 et 2017, en passant de 4,49 M€ à 4,56 M€ avec des évolutions contrastées selon les différents postes de dépenses. En effet, certains comptes connaissent une hausse importante sur la période, à l'instar de l'article 615 « *entretien et réparations* », dont les réalisations ont augmenté de 20 % entre 2012 (763 127 €) et 2017 (915 264 €) traduction d'une politique active de maintien et de rénovation du bâti (cf. rapport d'orientation budgétaire (ROB) de 2018, page 18).

A l'inverse, certains comptes connaissent une baisse importante. C'est en particulier le cas du compte 606 « *achats non stockés de matières et fournitures* », dont les réalisations baissent de 9,5 % entre 2012 (1 406 390 €) et 2017 (1 272 480 €). Le transfert de la compétence « *petite enfance* » à la CAVF au 1^{er} janvier 2016, a un effet important sur ces charges, puisque les dépenses afférentes au chapitre 011 de la sous-fonction 64 « *crèche* » ont diminué d'environ 114 000 € entre 2015 et 2016, dont 90 445 € imputables au seul article 606 précité.

Les frais de justice

Conséquence de nombreux contentieux, le montant des frais de justice⁴³ acquittés par la commune de Hayange apparaît élevé, singulièrement au cours des années 2015 et 2016, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après fourni par la commune.

Après un exercice 2017 où ces dépenses ont atteint leur niveau le plus faible depuis 2013, le montant de ces frais pour le premier semestre 2018 (42 956 €) indiquait une tendance élevée pour l'année.

Tableau 14 : Frais de justice - 2012 à 2018 (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Montant annuel des frais de justice payés par la commune.	24 631	12 074	21 790	38 687	81 949	11 437	42 946

Source : commune de Hayange/ *Fin du premier semestre

⁴² Chapitre 011.

⁴³ Les frais de justice désignent l'ensemble des frais de procédure engagés dans le cadre d'un procès. Ils comprennent différentes sommes, tels que les dépens, les frais irrépétibles, les honoraires d'avocats. Ils peuvent donc différer des réalisations inscrites aux articles 6226 « *Honoraires* » et 6227 « *Frais d'actes et de contentieux* ».

Les frais de justice se sont caractérisés par une tendance fortement haussière entre 2014 et 2016.

Les autres charges de gestion

Le transfert à la CAVF au 1^{er} janvier 2016 de la contribution communale au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), acquittée jusqu'en 2015⁴⁴, explique pour une part significative la baisse sensible de 38,8 % entre 2012 (2 178 067 €) et 2017 (1 332 609 €) des « *autres charges de gestion courantes* »⁴⁵. Retraitées de cette contribution, les autres charges de gestion sont en baisse de 17,2 %.

En outre, les subventions versées par la commune (comptes 657), qui comprennent les subventions versées aux personnes de droit privé et public, ont baissé de 13 % sur la période 2012/2017, passant de 1 366 381 € à 1 189 213 €.

En 2017, les subventions aux personnes de droit public représentent un total de 240 000 € et les subventions aux personnes de droit privé un total de 943 363 €.

A Hayange, les subventions aux associations représentaient en 2017, 6,6 % des charges de fonctionnement (alors qu'en 2016 elles représentaient 8,6 % des charges de fonctionnement, soit un peu plus que la moyenne de la strate qui s'établissait à 7,5 % du total des charges de fonctionnement).

En 2017, sept associations ont perçu des subventions supérieures à 23 000 €. Des conventions ont été formalisées entre la commune et ces associations conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et par le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour son application. Ces conventions définissent l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Les charges financières

De 2012 à 2017, les intérêts de la dette (compte 661) ont diminué de 602 374 € à 455 203 €, soit une baisse de 24,4 % sur la période.

6.3 La situation de l'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion. Il a diminué significativement (- 27 % environ) en valeur entre 2012 (1,8 M€) et 2017 (1,3 M€), ainsi qu'en pourcentage des produits de gestion (- 19,2 %).

Cependant, de 2012 à 2014, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'élève de 25,8 % alors qu'il s'inscrit en net repli (- 34,7 %) entre 2015 et 2017.

Tableau 15 : Excédent brut de fonctionnement en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut de fonctionnement	1 798 037	1 939 117	2 261 225	1 997 274	1 535 071	1 304 763
<i>en % des produits de gestion</i>	10,9	11,7	13,8	12,2	10,4	8,8

Source : comptes de gestion

⁴⁴ 660 308 € versés lors de cet exercice (638 564 € en 2012). Si la contribution au SDIS n'est plus supportée par le budget communal, elle fait l'objet, en compensation, d'un prélèvement identique par l'EPCI sur l'attribution de compensation (cf. débat d'orientation budgétaire (DOB) de 2017, page 34).

⁴⁵ Chapitre 65, d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement (CAF) est l'excédent de ressources dégagé par la commune au niveau de sa section de fonctionnement, pouvant être utilisé notamment pour rembourser des emprunts et/ou financer de nouveaux investissements.

En repli de 29,8 % de 2012 à 2017, la CAF brute moyenne sur la période s'est établie à 1 284 166 € et a permis de faire face au remboursement de l'annuité du capital de la dette (922 613 €/an en moyenne) excepté en 2017 où la CAF nette devient négative à - 62 178 €. Rapportée en euros par habitant, la CAF brute a toujours été inférieure à la moyenne de la strate sur la période examinée et représentait 67 €/hab en 2016 soit 36 % de la moyenne de la strate (186 €/hab).

De 2012 à 2014, la CAF augmente de 43,2 % alors que la tendance de la strate est plutôt à la diminution. La tendance s'inverse ensuite, la CAF brute chutant de 43,9 % entre 2015 et 2017, conséquence d'une baisse des produits de fonctionnement couplée à une baisse moins rapide des charges de fonctionnement, alors que, dans le même temps, la CAF des communes de même strate a tendancielllement augmenté.

De 2012 à 2017, la CAF nette, à l'instar de la CAF brute, a connu une diminution conséquente de 116,6 %, compte tenu de la nette baisse de la CAF brute et d'une annuité en capital de la dette constante (0,92 M€ en moyenne sur la période). En 2016, elle n'était plus que de 9 €/hab, la moyenne de la strate s'élevant à 82 € en 2016, et devient même négative à compter de 2017.

Tableau 16 : Evolution de la capacité d'autofinancement du budget principal en € - 2012/2017

Année	Capacité d'autofinancement (CAF) brute	Annuité en capital de la dette	CAF nette	Produits de gestion	CAF brute en % des produits de gestion
2012	1 224 726	851 391	373 335	16 450 129	7,4
2013	1 254 249	889 693	364 556	16 515 197	7,6
2014	1 753 902	983 892	770 010	16 382 386	10,7
2015	1 531 497	959 491	572 006	16 397 392	9,3
2016	1 081 192	929 601	151 591	14 753 689	7,3
2017	859 432	921 610	- 62 178	14 788 284	8,3
Moyenne annuelle	1 284 166	922 613	361 553	15 881 179	8,2

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

De 2012 à 2017, l'annuité en capital de la dette a augmenté de 8,2 %. Rapportée en euro par habitant, elle est passée de 54 € en 2012 à 58 € en 2017 soit une hausse de 7,4 %. Cependant, la tendance haussière constatée pour les communes de la strate est beaucoup plus marquée (83 € par habitant en 2012 à 104 € en 2016 soit une augmentation de 25,3 %).

L'évolution des annuités d'emprunt connaît deux phases : une augmentation jusqu'en 2014, qui s'explique par la souscription d'un emprunt de 1,8 M€ au mois de février de cet exercice, puis une diminution à compter de 2015. Aucun nouvel emprunt n'ayant été contracté en 2015 et 2016, certains emprunts anciens étant au surplus arrivés à échéance durant ces exercices.

Le résultat de la section de fonctionnement est continûment positif de 2012 à 2017, bien que son évolution sur la période soit marqué par deux phases : une hausse de 82,7 % entre 2012 et 2014, suivie d'une baisse de plus de la moitié entre 2014 et 2017.

6.4 La politique d'investissement

La commune n'a pas établi de programme pluriannuel d'investissement (PPI) au cours de la période sous revue. Si un tableau retraçant les dépenses d'investissement par projet et par

année a tout de même été réalisé, il ne saurait être considéré comme un véritable PPI puisqu'il n'inscrit pas les différents projets de la commune dans une véritable prospective.

Les principaux investissements réalisés en 2012 et 2013 étaient la requalification de la cité Bellevue (2^{ème} tranche), pour un montant de 1,7 M€, ainsi que l'extension de l'école Jules Verne, pour un coût de 1,5 M€.

Depuis 2014, les principaux investissements réalisés sont :

- la troisième tranche de la requalification de la cité Bellevue⁴⁶ (2,3 M€) ;
- la requalification de la voirie à Saint-Nicolas en Forêt (0,6 M€ en 2017).

La municipalité a prévu les investissements suivants pour la période 2017/2020 :

- la requalification des places du centre-ville, à savoir, d'une part, la place de la Résistance et de la Déportation (1,8 M€), d'autre part, la place Nicolas Schneider comprenant par ailleurs des travaux de rénovation d'une partie de la rue de Gaulle, le montant prévisionnel de cette dernière opération s'élève à 546 000 € TTC ;
- l'aménagement de la voirie à Saint-Nicolas en Forêt pour un montant prévisionnel de travaux de 450 000 € TTC.

Recommandation n° 4 : Etablir un programme pluriannuel d'investissement comprenant les données suivantes : chiffrage précis des opérations, échéancier annuel des dépenses, tranches fermes et conditionnelles le cas échéant, sources de financement envisagées, dates prévisionnelles des travaux.

Les dépenses d'équipement

Les dépenses totales d'équipement se sont élevées en moyenne annuelle à 2,3 M€ sur la période, avec un pic en 2012 (4,3 M€) et un point bas en 2015 (0,8 M€). Mesurées en euros par habitant, ces dépenses ont évolué de 277 €/hab en 2012 à un étiage bas de 52 €/hab en 2015 avant de remonter à 89 €/hab en 2017.

L'évolution de ces dépenses recouvre les temporalités précédemment exposées à propos de la CAF, ainsi, après une période soutenue (2012/2014), les dépenses d'équipement sont en très fort repli en 2014 (- 80 % par rapport à 2013) et ne sont jamais supérieures à la moitié du niveau de dépenses constaté en 2013.

Tableau 17 : Les dépenses d'équipement (2012/2017)

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 326 334	2 600 663	3 890 640	817 141	1 065 677	1 394 272
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	19 580	7 047	9 827	14 906	19 372	10 207
Total des dépenses d'équipement (comptes 20-21-23)	4 345 914	2 607 710	3 900 467	832 047	1 085 049	1 404 479
Total des dépenses réelles d'investissement	5 199 296	3 497 835	4 888 663	1 799 095	2 014 650	2 328 496
Total des dépenses d'équipement en % des dépenses réelles d'investissement	83,6	75	79,8	46,2	54	60,3

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

⁴⁶ Deuxième et troisième tranche.

6.5 La gestion de la dette

6.5.1 L'encours de la dette

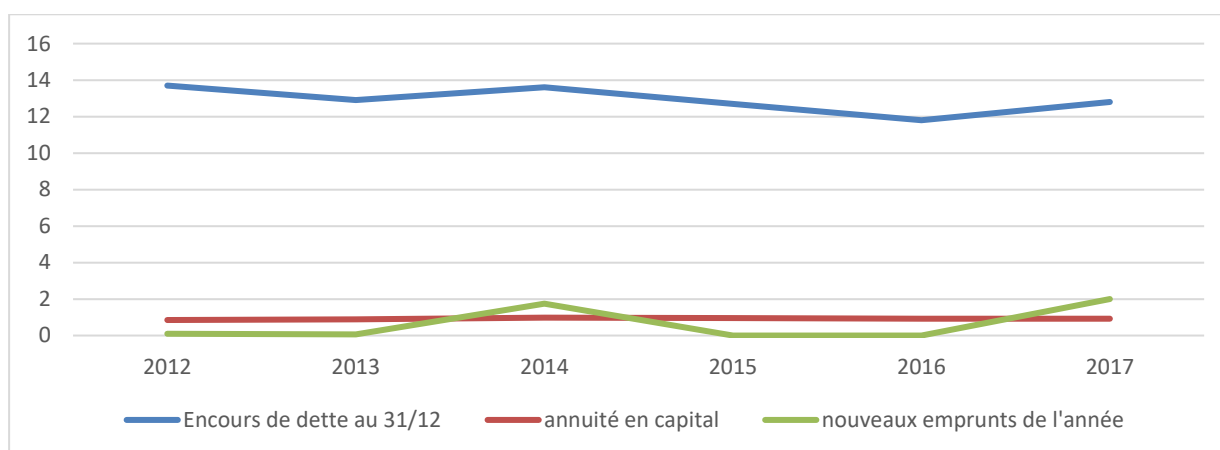
Du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2017, l'encours de la dette du budget principal a diminué de 857 776 € (soit - 6,3 %). Il s'établit en 2016 à 732 €/habitant, en forte baisse par rapport à 2012 (871 €/hab.), suivant une tendance bien plus marquée que la moyenne des communes de la strate (laquelle diminue de 955 €/hab. en 2012 à 918 €/hab. en 2016).

Malgré cette baisse, l'endettement de Hayange pèse de manière croissante sur les finances municipales : rapporté aux produits de fonctionnement, l'encours de la dette au 31 décembre s'établit à 85,40 % en 2017, contre 82 % en 2012. En hausse de 8,4 % sur la période, l'annuité de la dette représentait 6,1 % des produits de fonctionnement en 2017, en augmentation par rapport à 2012 (5,1 %). Par ailleurs, compte tenu de la diminution des investissements sur la période, leur part dans les dépenses réelles d'investissement s'est élevée à 39,6 % en 2017, contre 16,4 % en 2012.

Toutefois, le volume de la dette de Hayange ayant baissé sur la période, les frais financiers ont régulièrement diminué entre 2012 (602 374 €) et 2017 (455 203 €). De fait, leur part relative dans l'annuité remboursée a diminué de 70,7 % en 2012 à 49,4 % en 2017.

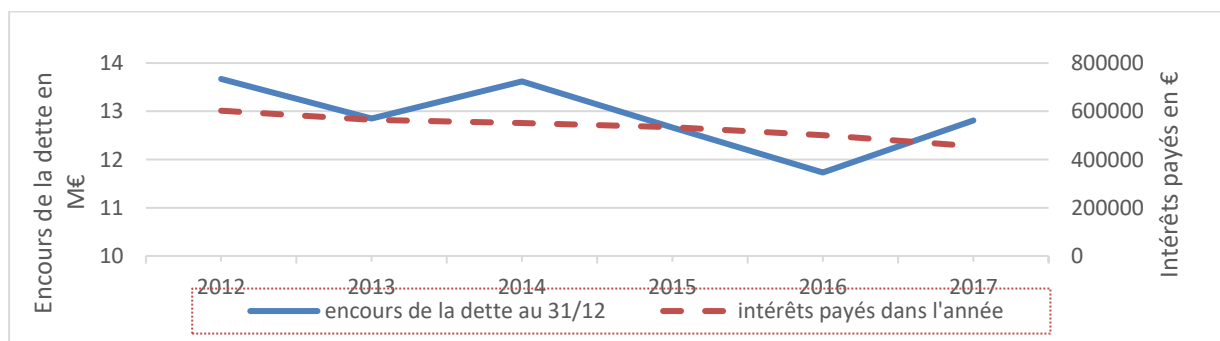
Ainsi, si la baisse des investissements à compter de 2014 a permis de contenir et même baisser en volume l'encours de dette, l'endettement grève les finances communales.

Tableau 18 : Evolution de la dette et des annuités remboursées de 2012 à 2017 (en M€)



Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 19 : Comparaison croisée de l'encours de la dette et des intérêts d'emprunts acquittés de 2012 à 2017 (en M€)



Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 20 : Amortissement du capital de la dette

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Annuité en capital de la dette	851 391	889 693	983 892	959 491	929 601	921 610
Dépenses réelles d'investissement	5 199 296	3 497 835	4 888 663	1 799 095	2 014 650	2 328 496
Annuité de la dette en % des dépenses réelles d'investissement	16,4 %	25,4 %	20,3 %	53,3 %	46,1 %	39,6 %

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

La souscription des nouveaux emprunts fait l'objet d'une mise en concurrence.

6.5.2 La structure de la dette

Les emprunts en portefeuille dans le budget principal au 31 décembre 2017 sont au nombre de 10 et sont tous classés « A1 » dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Sur ces 10 emprunts, neuf sont à taux fixes et un seul à taux variable. Compte tenu de l'indexation du prêt à taux variable sur le livret A, ce produit ne présente aucun risque pour les finances communales.

6.5.3 La capacité d'autofinancement brute et le ratio de désendettement

Compte tenu du recours aux nouveaux emprunts (3,9 M€ de 2012 à 2017) et parallèlement à la dégradation constante de la CAF brute depuis 2014 (de 1,2 M€ en 2012 elle atteint un étiage bas à près de 0,9 M€ en 2017), le ratio de désendettement (soit l'encours de la dette rapporté à la CAF) a augmenté de 11,2 années en 2012 à 14,9 années en 2017.

Ainsi, malgré une baisse du volume de l'encours de dette sur la période, l'érosion de la CAF brute depuis 2014 couplée à la souscription d'un emprunt de 2 M€ en 2017 a conduit mécaniquement à la dégradation de la capacité de désendettement. En effet, ce ratio atteint en 2017 un seuil critique de près de 15 ans qui tend à obérer les capacités de la commune à rembourser sa dette⁴⁷.

Tableau 21 : Evolution de la capacité de désendettement en € - exercices 2012 à 2017

en €	Encours de la dette au 31 décembre	CAF brute du budget	Capacité de désendettement en années
2012	13 669 787	1 224 726	11,2
2013	12 852 107	1 254 249	10,2
2014	13 619 521	1 753 902	7,8
2015	12 660 655	1 531 497	8,3
2016	11 734 411	1 081 192	10,9
2017	12 812 011	859 432	14,9

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

6.5.4 Le financement des investissements

Le financement propre disponible

Le financement propre disponible représente les ressources effectivement disponibles pour le financement des dépenses, et est égal au total de la CAF nette et des recettes d'investissements hors emprunts.

⁴⁷ En 2016, 9 % des communes disposaient d'une capacité de désendettement supérieure à 12 années : cf. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures>.

La commune de Hayange disposait en 2016 d'un financement propre disponible représentant 90,9 % des dépenses d'équipement de l'exercice (1 M€) alors qu'il n'est plus que de 20,3 % en 2017 (0,3 M€). Sur la période 2012/2017, la moyenne s'établit à 95,4 % des dépenses d'équipement. Ce taux, qui semble attester d'une situation très favorable pour la commune, en matière de financement de ses investissements, doit être relativisé par la forte baisse des dépenses d'équipement entre 2012 (4,3 M€) et 2015 (0,8 M€), ce qui explique le pic de 235,50 % en 2015. Le niveau bas constaté en 2017 laisse présager des difficultés futures pour la commune à financer de manière pérenne son programme d'équipement.

Les subventions d'investissement reçues représentaient sur la période un total de 4,6 M€ soit 53,6 % des recettes d'investissement hors emprunt, devant le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (2,7 M€ soit 31 %), les produits de cession (1 M€ soit 11,6 %) et la taxe locale d'aménagement et les autres recettes (0,4 M€ soit 4,6 %).

La couverture résiduelle du besoin de financement

A l'exception des exercices 2013 et 2015, les dépenses d'équipement n'ayant pu être couvertes chaque année par le seul financement propre disponible, le besoin de financement a été couvert soit par de nouveaux emprunts, en février 2014 (1,8 M€) et en 2017 (2 M€), soit par la mobilisation du fonds de roulement net global (FRNG)⁴⁸ en 2012 et 2016.

Compte tenu du niveau satisfaisant du FRNG disponible en 2017 (3,4 M€), la commune aurait pu mobiliser ce dernier, afin de répondre à son besoin de financement, ce qui lui aurait évité de recourir à l'emprunt à hauteur de 2 M€.

6.6 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

6.6.1 Le fonds de roulement

Le FRNG mesure la couverture des emplois stables (immobilisations) par des ressources stables. Il connaît une croissance positive continue sur la période sous revue. En 2012, le FRNG représentait 18,8 jours de charges courantes et a augmenté durant toute la période sous revue, pour s'établir à un étiage haut de 90,2 jours en 2017.

6.6.2 Le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

De 2012 à 2016, le BFR, qui fluctue sur la période, est inférieur à zéro, ce qui signifie que les emplois sont inférieurs aux ressources. Il n'y a donc aucun besoin financier généré par l'activité et l'excédent de ressources dégagé permet d'alimenter la trésorerie nette de la commune. Seule l'année 2017 fait figure d'exception puisque le BFR redevient positif à 1,5 M€.

A Hayange, la trésorerie⁴⁹ augmente jusqu'en 2016 puis baisse en 2017. Ainsi, représentant un niveau bas de 24 jours de charges courantes en 2012, elle a crû jusqu'à atteindre 82,3 jours de charges courantes en 2016 et redescendre à 52 jours en 2017.

Sur l'ensemble de la période sous revue, la commune de Hayange n'a pas souscrit de ligne de trésorerie.

6.7 Le budget 2018 et les perspectives 2018/2020

Le budget primitif 2018 voté par le conseil municipal le 4 avril 2018 s'établit à 15,1 M€ en fonctionnement et 4,5 M€ en investissement. Les dépenses d'équipement⁵⁰ représentent

⁴⁸ Le FRNG est la différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés.

⁴⁹ Egale au FRNG moins le BFR.

⁵⁰ Y compris les restes à réaliser (RAR) (185 655 €).

3,3 M€. Les taux de fiscalité sont restés à leur niveau antérieur, mais les bases ayant augmenté, une recette de 5,7 M€ est attendue pour les trois taxes (taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB))⁵¹.

Hormis la nécessité de consolider la couverture de la Fensch⁵², dictée par un impératif de sécurité, la municipalité entend opérer une priorisation des projets d'investissements sur la période 2018/2020, afin de limiter son recours à l'emprunt, compte tenu par ailleurs d'un autofinancement contraint. Ainsi, les principaux investissements prévus en 2018 sont la troisième phase de l'entretien de la voirie Saint-Nicolas (450 000 €), la rénovation des places Schneider (545 000 €), de la Résistance et de la Déportation (450 000 €), ainsi que l'aménagement de la voirie rue Ambroise Croizat (80 000 €).

Bien qu'elle envisage de souscrire un emprunt de 2 M€ en 2019, afin de financer ses investissements, la commune vise un encours de dette d'environ 12 M€ en fin d'exercice 2020, soit un montant inférieur à l'encours constaté le 1^{er} janvier 2017 (12,7 M€).

En matière de dépenses de fonctionnement, l'objectif de la commune est de continuer à réduire les charges de personnel jusqu'en 2020, notamment sous l'effet de la politique de non-remplacement des départs en retraite.

Conclusion sur la situation financière de la commune

Bien qu'une politique d'investissement mesurée et de désendettement couplée à un resserrement des dépenses de fonctionnement ait été menée entre 2014 et 2016, la CAF de la commune d'Hayange est devenue insuffisante en 2017 pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Cependant, l'exercice suivant a permis de retrouver un niveau certes faible, mais positif de CAF nette (0,7 M€).

La forte baisse du financement propre disponible jusqu'en 2017 a conduit la commune à dégrader sa capacité de désendettement, qui a atteint un seuil critique de 15 ans en 2017, mais est néanmoins revenue à un niveau plus nominal de 6,9 ans en 2018.

En conclusion, la situation de Hayange demeure fragile compte tenu d'un endettement rendu plus sensible par la baisse de 10 % de ses ressources. Cette situation impose de poursuivre les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement, corrélativement à une politique d'investissement adaptée aux capacités financières de la commune.

7. LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les effectifs

7.1.1 L'évolution des effectifs selon le statut et la catégorie hiérarchique

Les effectifs ont connu une baisse significative pendant la période examinée. Si l'on considère les effectifs physiques, ils sont passés de 240 en 2012 à 189 en 2017 (- 21,2 %).

La baisse du nombre de non-titulaires, de 44 en 2012 à 33 en 2017 (- 25 %) rejoint la tendance constatée par ailleurs pour les titulaires, passés de 196 à 156 (- 20,4 %) durant le même temps.

A Hayange, le taux d'administration apparent, qui correspond au pourcentage de l'effectif rapporté à la population s'établit en 2017 à 12,1 pour 1 000 habitants (15,2 pour 1 000

⁵¹ Budget primitif 2018 p.18.

⁵² La Fensch, qui donne son nom à la vallée éponyme dont Hayange est la commune centre, la traverse de part en part.

en 2013), ce qui est nettement inférieur à la moyenne de la strate. Pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants (503 communes au total), l'effectif moyen s'établissait au 31 décembre 2015, à 274 agents, soit un taux d'administration de 18,2 pour 1 000 habitants⁵³.

La part des cadres dans l'effectif total apparaît significativement inférieure à la moyenne de la fonction publique territoriale (FPT) durant la période sous revue : 4,8 % en 2017 (3,7 % en 2012) pour les agents de catégorie A contre 10 % en moyenne en 2017⁵⁴. La faiblesse du taux d'encadrement à Hayange illustre la difficulté de la commune à recruter des cadres. L'absence de directeur des ressources humaines (DRH) depuis octobre 2014⁵⁵ apparaît ainsi pénalisante, compte tenu des dysfonctionnements constatés au sein du service des ressources humaines. Toutefois, la commune a fait paraître le 18 juin 2018 une offre d'emploi sur le site du centre de gestion afin de recruter un DRH (avec échéance au 1^{er} septembre).

La part des agents de catégorie B rejoint la moyenne constatée au sein de la FPT en 2017 (14 %), puisqu'on dénombre 14,8 % d'agents de cette catégorie en 2017 (9,6 % en 2012). La proportion des agents de catégorie C s'avère au contraire sensiblement supérieure à la moyenne (76 % au sein de la FPT en 2017) : 80,4 % en 2017 (86,7 % en 2012). La remontée des taux afférents à ces différentes catégories au cours de la période est imputable à la baisse globale du nombre d'agents.

Tableau 22 : Répartition des effectifs permanents pourvus au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (effectifs physiques)

Effectifs physiques	2012				2013				2014			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7	19	170	196	8	23	171	202	7	22	167	196
Non titulaires	2	4	38	44	1	1	31	33	2	2	5	9
Nombre total des agents	9	23	208	240	9	24	202	235	9	24	172	205
Effectifs physiques	2015				2016				2017			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7	23	153	183	5	25	136	166	6	24	126	156
Non titulaires	3	3	18	24	3	2	16	21	3	4	26	33
Nombre total des agents	10	26	171	207	8	27	152	187	9	28	152	189

Source : commune de Hayange / T : total toutes catégories

Si l'on tient compte du temps travaillé, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) est passé de 226,9 à 176,5 entre 2012 et 2017, soit une diminution de 22,2 %, essentiellement liée à la forte décrue des agents titulaires, passé de 188,1 à 148,1 ETP (- 21,3 %).

La répartition selon la catégorie hiérarchique a évolué : la part de l'encadrement est restée stable, le nombre des agents de catégorie A passant de 9 à 8,7 ETP, celui des agents de catégorie B ayant augmenté, de 22,4 à 27 ETP (+ 20,5 %). Le nombre d'agents de catégorie C a en revanche significativement baissé, de 195,5 à 140,8 ETP (- 28 %).

⁵³ Cf. les collectivités locales en chiffres 2017, direction générale des collectivités territoriales.

⁵⁴ Cf. synthèse des chiffres-clés du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2017.

⁵⁵ Il n'y a plus de DRH au sein de la collectivité depuis le 1^{er} août 2014.

Tableau 23 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (ETP)

ETP	2012				2013				2014			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7	18,60	162,50	188,10	8	22,40	162,70	193,10	7	21,40	158,60	187
Non titulaires	2	3,80	33	38,80	1	1	25,30	27,30	2	2	12,70	16,70
Nombre total des agents	9	22,40	195,50	226,90	9	23,40	188	220,40	9	23,40	171,30	203,70
ETP	2015				2016				2017			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7	22	145,80	174,80	5	24	129,20	158,20	6	23,20	118,90	148,10
Non titulaires	3	2,90	15,50	21,40	3	1,90	12,80	17,70	2,70	3,80	21,90	28,40
Nombre total des agents	10	24,90	161,30	196,20	8	25,90	142	175,90	8,70	27	140,80	176,50

Source : commune de Hayange / T : total toutes catégories

7.1.2 L'évolution des effectifs par filière d'emploi

A Hayange, la part des agents des services techniques dans l'ensemble des filières s'avère prépondérante, et s'établit en 2017 à 60 % environ des effectifs contre 45,6 % des effectifs en moyenne pour l'ensemble des communes au plan national en 2015⁵⁶, alors que celle de l'ensemble des filières culturelle/animation/sportive se situe à 1,9 % en 2017, très en-deçà de la moyenne constatée au plan national en 2015 (14,3 %).

La part des agents de la filière administrative s'établit à 20,4 % en 2017 et tend à rejoindre la moyenne de la fonction publique territoriale (21,4 %), alors que la filière sociale rassemble 5,20 % des effectifs permanents (8,8 % en 2012), contre 10,6 % au plan national. Le nombre d'emplois dans la police municipale est resté stable au cours de la période, alors que celui de la filière technique baissait fortement (- 33 agents, soit 20,7 %). La filière sociale a fortement décru entre 2015 et 2016, compte tenu notamment du transfert de la compétence « *petite enfance* » à la CAVF au 1^{er} janvier 2016⁵⁷.

L'emploi de travailleurs handicapés

A Hayange, au 31 décembre 2017, le taux d'emploi des travailleurs handicapés s'élève à 6,5 % (soit 12 agents), la commune respectant ainsi l'obligation d'emploi dans la proportion de 6 % minimum de l'effectif total des salariés (à temps plein ou à temps partiel).

La politique de recrutement et le remplacement des départs à la retraite

Une projection des départs à la retraite pour la période 2018/2021 a été établie par la commune. Il en résulte, au 11 avril 2018, les éléments suivants :

- 2018 : 11 départs en retraite étaient échus ou prévus durant l'année, dont cinq ne devaient pas être remplacés, et deux remplacés par des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ;
- 2019 : aucune intention manifestée à ce jour, mais quatre agents pourront faire valoir leurs droits à retraite⁵⁸ ;

⁵⁶ Cf. les collectivités locales en chiffres 2017, direction générale des collectivités locales.

⁵⁷ En effet, cette compétence nécessitait au total l'emploi de 18 agents (11 titulaires et sept non titulaires) qui ont été transférés à la CAVF.

⁵⁸ Sous réserve d'éventuelles demandes de prolongation.

- 2020 : aucune intention manifestée à ce jour, mais cinq personnes pourront faire valoir leurs droits à retraite ;
- 2021 : aucune intention manifestée à ce jour, mais 12 personnes pourront faire valoir leurs droits à retraite.

La masse salariale totale concernée est de 1,4 M€.

Tableau 24 : Le montant financier prévisionnel des départs en retraite (2018/2021) en €

2018	2019	2020	2021	Total
560 300	153 800	246 900	478 800	1 439 800

Source : commune de Hayange

Dès lors, en 2018, cinq départs (dont deux agents de catégorie B) sur 11 ne devaient pas être remplacés, et deux autres départs d'agents de catégorie C, d'ores et déjà échus, devaient l'être par des CAE, conformément à l'orientation mentionnée dans le ROB de 2018 de continuer à réduire les charges de personnel jusqu'en 2020.

Les services ont indiqué qu'il n'existait pas de document général d'orientation ou prospectif formalisant la politique de recrutement de la commune. Une planification prévisionnelle des effectifs par filière a en revanche été réalisée et présentée avec le ROB de 2018. Elle fait apparaître une baisse de 9,5 % des effectifs entre 2017 et 2020 (- 9,3 % pour la filière administrative, - 5,6 % pour la filière technique).

Tableau 25 : Evolution prévisionnelle des effectifs au 31 décembre 2017 par filière (hors recrutement à venir)

Filières	2017	2018	2019	2020
Administrative	43	41	40	39
Technique	125	122	120	118
Culturelle	1	1	1	1
Sociale	4	7	7	6
Médico-sociale	7	2	2	2
Animation	3	2	1	1
Sportive	1	1	1	1
Police municipale	5	4	3	3
Total	189	180	175	171

Source : rapport d'orientations budgétaires 2018

Entre 2015 et 2017, la commune a décidé de ne pas remplacer systématiquement les agents partant en retraite, cette politique s'est traduite par une diminution significative des effectifs, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2020.

7.2 L'organisation du temps de travail

7.2.1 Le temps de travail

Le régime appliqué dans les services de la commune

La réglementation relative au temps de travail relève du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et s'applique à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle fixe la durée du travail à 35 heures par semaine, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jours », ce qui correspond à 151 heures par mois ou 1 600 heures par an. Sept heures ont été ajoutées en 2004 au titre de la journée de solidarité, ce qui porte la durée légale à 1 607 heures.

Une délibération du 20 décembre 2001 avait acté le principe de l'aménagement et la réduction du temps de travail à 35 heures dans le cadre de la signature par la commune d'un contrat de solidarité⁵⁹ le 2 mai 1983. La base de calcul de la durée effective de travail est de 1 607 heures par an. La durée effective de travail est de 35 heures par semaine, les agents ne disposant donc pas de jour de réduction du temps de travail (RTT). Cependant, chaque agent bénéficie de 30 jours de congés annuels.

Les cycles de travail

Bien que les cycles de travail des agents n'aient pas été formalisés dans un règlement général d'organisation du travail, le règlement de l'horodateur, applicable depuis le 1^{er} octobre 2009, fait état de l'application des horaires variables dont bénéficient l'ensemble des agents, hormis les catégories suivantes, dûment listées par le règlement : les cadres A, chefs de service, agents de police municipale, standardistes ainsi que le concierge de l'hôtel de ville. Il est toutefois indiqué par le document que ces agents « *peuvent profiter de l'horodateur* ». A l'exception des deux agents travaillant à la bibliothèque municipale, les 14 agents qui ne badgent pas appartiennent aux catégories listées par le règlement de l'horodateur.

Les agents soumis aux horaires variables doivent respecter les plages horaires suivantes :

- arrivée entre 7 h 45 et 9 h 00 ;
- départ entre 11 h 30 et 12 h 15 ;
- pause méridienne obligatoire de 12 h 15 à 13 h 45 ;
- fin du travail entre 16 h 30 et 18 h 00 (sauf le vendredi : 17 h 00).

Les plages fixes obligatoires durant lesquelles le personnel est tenu d'être présent se situent de 9 h 00 à 11 h 30 et de 14 h 30 à 16 h 30 sauf le vendredi (16 h 00).

Un compteur est installé à trois endroits (mairie, ateliers, police municipale), chaque agent disposant d'une carte personnelle. A la fin de chaque mois, l'horodateur est remis à zéro. Le service personnel gère les absences sur un listing.

Le régime des congés

Aux termes de l'article 57.1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel avec traitement dont la durée est fixée par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. La durée légale est fixée à 25 jours pour un temps complet, auxquels s'ajoutent les deux jours fériés supplémentaires légalement reconnus en Alsace-Moselle, ainsi que, le cas échéant, un ou deux jours en fonction du nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre (« *congés de fractionnement* »).

Or, le règlement des congés octroie, à tout agent de la commune affecté sur un emploi permanent, un minimum de 30 jours ouvrables de congés rémunérés.

Hormis ces congés annuels, les agents disposent de congés fractionnés à raison de deux jours ouvrables lorsque le nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est au moins égal à six et un seul lorsque ce nombre est compris entre trois et cinq jours. Les jours supplémentaires doivent être pris entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre ou au plus tard entre le 1^{er} janvier et le 30 avril de l'année suivante.

⁵⁹ Les ordonnances des 16 et 30 janvier 1982 prévoyaient une aide de l'Etat en faveur des entreprises ou des collectivités territoriales qui programmaient une baisse d'au moins deux heures de la durée du travail, dans le cadre d'un contrat de solidarité.

Le règlement des congés précise que le nombre total de jours accordés au cours d'une année ne peut excéder 31 ou 32 jours ouvrables, seuls les congés annuels réguliers pouvant ouvrir droit au bénéfice de ces deux jours, les autres congés (formations, exceptionnels, maladie...) n'entrant pas en ligne de compte.

En sus des congés annuels et des jours fractionnés, des congés dits « *de convenance* », qui « *peuvent se cumuler avec les congés ordinaires* », tout en respectant la règle des 31 jours consécutifs, sont « *attribués par année civile par décision exclusive du maire* ». Sept jours ont été accordés à ce titre en 2017 (sept en 2012).

Enfin, les agents peuvent bénéficier de congés pour motifs divers (raison de santé, maternité...), auxquels s'ajoutent des autorisations exceptionnelles d'absence, décrites à tort comme « *des congés exceptionnels* » dans le règlement des congés :

- pour évènements familiaux ;
- pour soigner un enfant malade ou en assurer momentanément la garde ;
- pour des motifs divers.

Dès lors, les agents de la commune de Hayange, peuvent bénéficier annuellement, et à l'exclusion des congés exceptionnels, de :

- 30 jours de congés annuels ;
- deux jours de congés supplémentaires au titre des congés fractionnés ;
- X jours de congés « *à convenance* » supplémentaires accordés par l'autorité territoriale, et deux jours de bonification, ces derniers attribués dans les conditions susdites.

Sans préjudice des jours de congés « *à convenance* » pouvant être accordés par l'autorité territoriale, la durée moyenne de travail à Hayange en 2017 s'élevait à 1 519 heures, soit 88 heures en-deçà de la durée légale de travail. Le nombre de jours de travail perdus s'élevait à 12,57 pour l'année.

Cela représentait, en 2017, compte tenu d'un effectif de 176,5 ETP, un volume de 15 532 heures non travaillées dans la commune, soit l'équivalent du temps de travail annuel d'environ 10 ETP⁶⁰.

Tableau 26 : Temps de travail moyen des agents communaux en 2017

Régime adopté par la commune	
Jours calendaires	365
Samedis et dimanches	105
Jours fériés ne tombant ni un samedi ni un dimanche	11
Nombre de jours de congés annuels adoptés par la commune	30
Autres (fractionnement des congés, etc...)	2
Nombre de jours travaillés au sein de la commune	217
Nombre de semaines travaillées	43,40
Nombre d'heures par semaine, ressortant des délibérations de la commune	35
Nombre d'heures travaillées effectives sur l'année (moyenne)	1 519
Nombre d'heures < 1 607 heures	88
Nombre d'heures de travail perdues	15 532
Nombre de jours de travail perdus par agent	12,57

Source : service des ressources humaines retraitement CRC

⁶⁰ La quantification du volume théorique « d'heures perdues » permet de calculer le sureffectif théorique, exprimé en nombre d'ETP, comme suit : sureffectif théorique = H / 1 607 heures.

L'octroi par l'autorité territoriale de jours de congés supplémentaires ou de jours de congés à discrétion n'est pas autorisé par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 et ne ressort pas, en tout état de cause, des avantages collectivement acquis mentionnés à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. La commune est donc invitée à revenir sur un régime de congés, et de temps de travail, conforme au cadre légal.

Rappel du droit n° 6 : Respecter les termes du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

7.2.2 L'absentéisme

L'évolution de l'absentéisme

A partir des données produites par la commune⁶¹, le taux d'absentéisme pour raison de santé a été calculé selon la formule suivante :

(Nombre total de journées d'absence pour maladie x 5/7 x 100) / (Effectif x nombre moyen de jours travaillés par agent). A Hayange, ce taux s'établit à 13 % en 2017 (13,3 % en 2016).

Selon l'étude d'un cabinet d'assurance parue en novembre 2017, le taux d'absentéisme⁶² s'établissait en 2016 à 9,5 % pour l'ensemble des collectivités (9,2 % en 2015). En 2015, il s'élevait, d'après la même étude, à 9,9 % pour les collectivités territoriales dont le nombre d'agents est compris entre 150 et 349 agents (cas de Hayange), et à 9,2 % pour l'ensemble des collectivités.

Le taux d'absentéisme à Hayange est supérieur à celui des moyennes nationales, bien qu'il ait décru d'environ 20 % sur la période 2012/2017, passant de 16,2 % en 2012 (11 292 jours) à 13 % en 2017 (6 994 jours). Une baisse notable (- 20,2 %) du total des jours d'absence est intervenue lors de l'instauration, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2014, du jour de carence.

A Hayange, la part des jours d'arrêts pour maladie ordinaire rapportée au total des jours d'absence pour raison de santé s'élevait en 2016 à 70,5 %, et était inférieure à la moyenne de 76,6 % pour les collectivités de 150 agents et plus, ressortant de l'étude précitée. La part des longues maladies s'avère importante, avec une proportion de 28,2 % des arrêts de travail, pourcentage qu'il convient de mettre en relation avec le vieillissement de la population des agents communaux hayangeois (en 2015, 68,3 % des agents de la commune étaient âgés de 50 à 64 ans, contre 61,3 % en 2013)⁶³, phénomène plus significatif à Hayange que dans l'ensemble de la fonction publique territoriale⁶⁴ (39,3 % en 2015).

Le niveau d'absentéisme constaté en 2017 équivaut à 24,6 agents ETP⁶⁵ (36,8 en 2012), et les 6 994 jours d'absence recensés pour maladie et pour maternité, paternité ou adoption, correspondent à 39,6 jours d'absence en moyenne par agent (49,8 en 2012), ce qui est plus élevé que la durée moyenne d'arrêt (en jours) en 2016 mis en évidence par l'étude précitée (37 jours/agent) pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Bien que le taux d'absentéisme ait significativement décru depuis 2013, il reste supérieur à la moyenne des communes de même strate.

⁶¹ Cf. tableau n° 11 annexe 5.

⁶² Toutes natures d'arrêts confondues, et selon la même formule de calcul qu'exposée au paragraphe 321.

⁶³ Cf. bilans sociaux 2013 et 2015, onglet 1.7.1 répartition par sexe et âge des effectifs des agents titulaires, stagiaires et non-titulaires occupant un emploi permanent.

⁶⁴ Cf. les collectivités locales en chiffres, direction générale des collectivités locales (DGCL), juin 2017, page 89.

⁶⁵ Le coût en ETP de l'absentéisme peut être obtenu en appliquant à l'effectif en ETP de la commune, le taux d'absentéisme calculé précédemment.

La prévention de l'absentéisme

La collectivité a mis en œuvre différentes actions visant à prévenir ou à réduire l'absentéisme au sein des services. Elles s'intègrent, d'une part, dans la gestion des ressources humaines par la mise en œuvre notamment, de contrôles médicaux ciblés, ou d'un suivi des délais de transmission des arrêts de travail.

Elles comportent, d'autre part, un volet indemnitaire. En effet, la délibération du 13 avril 2016, modifiant celle du 29 mars 2006 prévoit une diminution du régime indemnitaire, au prorata de la durée d'absence, selon le barème suivant :

- de 11 jours⁶⁶ à 20 jours d'absence : 1/12^{ème} ;
- de 21 jours à 40 jours d'absence : 3/12^{ème} ;
- de 41 à 60 jours d'absence : 6/12^{ème} ;
- au-delà de 61 jours d'absence : 10/12^{ème}.

Chaque année, 50 % de la somme économisée est redistribuée au prorata du nombre d'agents ne comptabilisant que zéro à cinq jours d'absence inclus, comme suit :

- zéro jour de maladie : 100 % ;
- de un à trois jours de maladie : 50 % ;
- de quatre à cinq jours de maladie : 30 %.

La diminution n'intervient pas en cas d'absence inférieure ou égale à 10 jours dans l'année, ou en cas d'absences relatives aux accidents du travail, hospitalisation, convalescence et traitements lourds liés à une hospitalisation, maternité et grossesse à risque⁶⁷, congés longue maladie, situations que la délibération liste exhaustivement.

Par délibération du 31 juillet 2017, et suite à une lettre d'observation de la sous-préfecture de Thionville, le conseil municipal a rapporté la délibération du 10 avril 2017, laquelle avait précisé que la délibération du 13 avril 2016 entrerait en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016 (au lieu du 19 avril 2016, date effective correspondant à la date de sa publication).

L'application de la modulation du régime indemnitaire a abouti en 2017 à une baisse de 17 319 € du régime indemnitaire de 27 agents (soit 14,3 % de l'ensemble du personnel communal). En 2018, 21 agents ont été concernés par cette baisse qui a représenté un montant global de 8 056 €.

7.2.3 Les autres formes d'absence

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit la possibilité d'accorder aux agents des autorisations spéciales d'absence, distinctes des congés annuels (cf. CE, 20 décembre 2013, fédération autonome de la fonction publique territoriale, n° 351682). Ces autorisations ne peuvent donc pas être décomptées sur les congés annuels ni sur aucun autre congé prévu par la loi, et notamment sur les congés pour formation syndicale. Ces autorisations sont accordées aux agents publics, qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou stagiaires, et également aux agents contractuels de droit public. Les fonctionnaires détachés dans la fonction publique territoriale bénéficient des mêmes autorisations.

La liste des autorisations spéciales d'absence (ASA) est dressée par le règlement des congés, ce qui constitue une anomalie, ces autorisations d'une part, les congés d'autre part, relevant de bases juridiques différentes. Par ailleurs, cette liste n'est pas exhaustive, car des ASA

⁶⁶ Jours ouvrés.

⁶⁷ Sur présentation d'un certificat médical.

prévues par l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (dont, notamment, les autorisations d'absence liées à l'exercice du droit syndical⁶⁸, pour participation aux élections, accordées aux titulaires de mandats extraprofessionnels ou locaux...), n'y sont pas mentionnées.

Au titre des absences diverses, le règlement des congés prévoit l'attribution d'un congé exceptionnel de trois jours ouvrables à prendre dans le délai d'un an à compter de la date d'attribution de cette décoration, pour les agents recevant la Médaille d'Honneur Départementale et Communale, d'Argent, de Vermeil ou d'Or⁶⁹. 12 jours ont été attribués à ce titre à quatre agents en 2017 (66 attribués à 22 agents en 2012). Cette disposition s'avère irrégulière et devrait donc être rapportée. Les durées fixées par ailleurs pour les autres motifs n'appellent pas d'observation.

Après avis du Comité Technique du 3 mars 2016, le conseil municipal a décidé de rajouter au règlement des congés les autorisations exceptionnelles d'absences relatives au pacte civil de solidarité (PACS) de l'agent (cinq jours ouvrables), et au décès du partenaire pacsé (trois jours ouvrables).

Les ASA accordées, quelles qu'en soient les motifs, ont augmenté tendanciellement durant la période 2012/2017. S'établissant au total à 124 jours en 2012, elles représentaient 143 jours en 2017, avec un étiage bas à 74 jours en 2016, les services ne pouvant expliquer cette variation atypique.

En 2017, les événements familiaux (mariages, décès, naissances, pacs...) constituaient la première cause donnant lieu à l'octroi d'ASA (51 %), devant les gardes d'enfants malades (49 %).

La chambre invite la commune à retracer le régime et les modalités d'octroi des ASA dans un document distinct du règlement des congés, rapporter les attributions de congés exceptionnelles pour attribution de médailles de travail, et suivre les autorisations d'absence liées à l'exercice du droit syndical.

Le compte épargne-temps (CET)

Par délibération du 12 octobre 2009, le conseil municipal a mis en place le CET et formalisé à cet effet un règlement *ad hoc*. Ce règlement a été modifié par délibération du 25 mars 2013, qui a assoupli les règles existantes, conformément au décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

Le nombre total de CET ouverts au sein de la commune s'élevait à 48 au 29 mai 2018 (pour un total de jours accumulés s'élevant à 1 196), contre 54 au 31 décembre 2015 (1 178 jours accumulés), et 40 au 31 décembre 2013 (1 048 jours accumulés).

La gestion des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures faites à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles sont plafonnées à 25 heures par agent et par mois et donnent lieu à compensation ou à indemnisation.

Si la commune de Hayange n'a pas recours à l'annualisation pour certains emplois, elle applique dans l'ensemble des services le régime des heures supplémentaires.

⁶⁸ Jours accordés au titre des décharges syndicales.

⁶⁹ Le code des communes prévoit que la médaille d'honneur régionale, départementale et communale est destinée à récompenser ceux qui ont manifesté une réelle compétence professionnelle et un dévouement constant au service des régions, des départements, des communes.

La commune dispose d'une badgeuse, installée en trois endroits (mairie, ateliers, police municipale). Le règlement afférent précise que : « aucune heure supplémentaire [...] ne sera rémunérée à moins d'avoir été effectuée à la demande préalable du chef de service ou du DGS⁷⁰. Il peut arriver qu'un agent doive assurer une tâche demandée hors des périodes de fonctionnement de l'horodateur. Ces heures de travail doivent faire l'objet d'un état supplémentaire et seront récupérées ou payées ».

Le compteur indique à chaque instant un cumul de temps de présence, ce qui permet par comparaison avec la durée réglementaire du travail, d'être en fin de mois créditeur ou débiteur d'un certain nombre d'heures. L'article 8 prévoit des sanctions pour toute constatation de fraude. Les articles 10 et 11 prévoient les cas d'oublis et de retards de pointage.

Hormis le règlement de l'horodateur, aucune délibération ni aucun protocole ne formalise les règles afférentes à la compensation ou à l'indemnisation. Par ailleurs, les heures accomplies au-delà du cycle de travail ne font pas l'objet d'écêtement. Enfin, l'article 2 du règlement de l'horodateur indique que les catégories d'agents non soumis aux horaires variables⁷¹ « ne bénéficient pas de l'horaire variable. Ils peuvent cependant profiter de l'horodateur ».

Le contrôle des heures supplémentaires versées, réalisé sur les exercices 2013, 2016 et 2017, montre que certains agents titulaires ont perçu très régulièrement voire de manière automatique des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à hauteur du plafond d'heures supplémentaires mensuelles autorisées, à savoir 25 heures/mois. Ainsi, un adjoint technique territorial de 2^{ème} classe travaillant au service informatique, a perçu 25 heures/mois durant les années 2013, 2016 (4 084 €) et 2017. Tel est aussi le cas d'un agent de maîtrise travaillant à la police municipale durant les années 2013 et 2016 (7 145 €), ainsi qu'en 2017 (à l'exception du mois de décembre).

L'attribution automatique ou récurrente, au cours d'une année donnée d'heures supplémentaires à concurrence du plafond réglementaire, s'assimile à un complément de rémunération, d'autant que les agents concernés sont majoritairement des agents des filières administratives et techniques (cinq sur huit en 2016 et 2017), travaillant au service de la police municipale, et qui ne bénéficient donc pas de l'indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents, des chefs de service et des directeurs de police municipale.

En dépit de ces constats, le nombre total d'heures supplémentaires a diminué de 28 % entre 2012 et 2017, pour un coût en diminution de 12,5 % sur cette période. Le nombre d'heures par agent a diminué régulièrement, s'établissant à 34 en 2012 à 31,1 en 2017.

En revanche, la liquidation et le versement des heures complémentaires n'appelle pas d'observation. Le coût des heures complémentaires rémunérées s'élevait à 11 251 € en 2017, en diminution de 40 % par rapport à 2012 (18 723 €), pour un volume horaire divisé par deux sur la période.

La chambre rappelle, d'une part, que les heures supplémentaires doivent rester exceptionnelles et ne peuvent s'assimiler à un complément de rémunération pérenne, d'autre part, que l'indemnisation de ces heures est subordonnée à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser (cf. article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002)⁷².

⁷⁰ Directeur général des services.

⁷¹ Soit les cadres A, chefs de service, agents de police municipale ; standardiste, concierge de l'hôtel de ville, selon la liste limitative figurant dans le règlement précité.

⁷² Par exception, un dispositif déclaratif contrôlable peut être mis en place pour les personnels qui exercent leurs activités en dehors de leurs locaux de rattachement ou lorsque les effectifs d'un site sont inférieurs à 10 (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, article 2 2°).

7.3 La gestion des ressources humaines

7.3.1 Les bilans sociaux

Conformément aux dispositions du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 fixant les obligations qui lui incombent en la matière, la commune a établi les rapports sur l'état de la collectivité (REC) pour les années 2013 et 2015. Leur examen met en évidence certaines lacunes.

Ainsi, le bilan social de 2013 ne fait pas apparaître le taux d'emploi des travailleurs handicapés (onglets 1.6.1 à 1.6.3) et ne précise pas expressément les modalités d'organisation du temps de travail (onglet 2.2.1). Le nombre de logements de fonction (onglet 4.1.1) pour nécessité absolue de service n'est pas précisé dans le bilan social de 2015, alors que de tels logements sont attribués en pratique. Par ailleurs, l'onglet 8.1.1 du REC ne fait pas état d'une convention de participation au titre de la prévoyance, ni de la participation versée à ce titre par la commune, alors qu'un tel mécanisme existe depuis le 1^{er} août 2014.

Le rapport afférent à l'année 2017 devait être présenté au comité technique au plus tard le 30 juin 2018⁷³. Or, les comptes rendus des dernières séances du conseil municipal (28 août 2018, 14 mai 2018) ne font pas état de la présentation dudit rapport.

La chambre invite la commune à se conformer aux règles gouvernant la confection des REC, et notamment aux dispositions de l'arrêté du 28 septembre 2015 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu par l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁷⁴.

7.3.2 L'évaluation

Les fonctionnaires hayangeais sont reçus annuellement en entretien professionnel, conduit par le supérieur hiérarchique direct. Le compte-rendu est ensuite notifié à l'agent concerné.

Le compte-rendu de l'entretien professionnel comporte des rubriques relatives à l'appréciation des services rendus par l'agent au cours de l'année, de sa valeur professionnelle, et des compétences d'encadrement de l'agent. Il détermine les objectifs pour l'année. Il apparaît donc conforme aux attendus.

Cependant, aucune procédure d'évaluation n'a été formalisée à Hayange jusqu'en juin 2018.

La procédure d'entretien professionnel a été formalisée et a fait l'objet d'une note de service de la directrice générale des services (DGS) en date du 2 juillet 2018. Cependant, l'évolution du régime indemnitaire des agents, modulé à Hayange selon les principes posés par la délibération du 13 avril 2016, n'est pas corrélée à l'évaluation annuelle de leur valeur professionnelle.

7.3.3 La gestion des carrières

L'avancement de grade

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a supprimé la règle des quotas et instauré celle des ratios pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs des grades. Il prévoit que l'assemblée délibérante doit donc fixer, après avis du comité technique paritaire (CTP), les ratios d'avancement pour chaque grade.

⁷³ Cf. note d'information de la DGCL du 13 février 2018 relative aux rapports sur l'Etat des collectivités territoriales présentés en comité technique au titre de l'exercice 2017.

⁷⁴ Lequel reprend et actualise les dispositions de l'arrêté précédent du 23 décembre 2013.

Au cours de la période 2012-2017, le taux d'avancement s'établit à 39,4%, ce qui est mesuré en regard du ratio d'avancement de 100 % fixé pour l'ensemble des filières (à l'exception de la police municipale) par une délibération en date du 15 octobre 2007.

7.4 Les dépenses de personnel

7.4.1 L'évolution de la masse salariale

Evolution des charges de personnel

Les charges totales de personnel sont en baisse de 5 % entre 2012 (8 M€) et 2017 (7,6 M€). Deux périodes doivent toutefois être distinguées. Après une légère hausse de 0,3 % entre 2012 et 2014, les charges totales de personnel ont baissé de 5,2 % entre 2014 et 2017.

Le transfert de la compétence « *petite enfance* » à la CAVF au 1^{er} janvier 2016 explique l'essentiel de la baisse de - 8,6 % entre 2015 et 2016. En effet, cette compétence nécessitait l'emploi de 18 agents (11 titulaires et sept non titulaires) qui ont été transférés à la CAVF, induisant une diminution de - 565 000 € de la masse salariale en 2016. Ainsi, corrigées de ce transfert (cf tableau 8 annexe 5), les charges totales de personnel diminuent de - 1,1 % (90 156 €) entre 2015 et 2016, et non de 8,1 % (655 156 €) hors retraitement.

Cette baisse résulte de la politique communale de non-remplacement systématique des départs en retraite. Pour ce faire, la municipalité a bénéficié d'un effet « *générationnel* » avec une vague de départs en retraite importante à partir de 2015. En effet, selon le DOB de 2017, sur les 222 agents que comptaient les services municipaux au 31 décembre 2016, 77 étaient âgés de plus de 54 ans.

La tendance baissière des charges de personnel constatée à Hayange, mérite d'être soulignée, en regard, d'une part, des fortes contraintes, exogènes (tels que le relèvement des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) à compter du 1^{er} janvier 2015, la revalorisation des grilles indiciaires de catégorie B et C en 2014 et 2015) et endogènes (mise en place de prestations et services nouveaux ayant abouti à l'augmentation du nombre d'emplois aidés au sein des services municipaux, intégration dans les charges de personnel de la protection sociale complémentaire des agent à compter de 2014...), pesant sur la masse salariale de la commune.

D'autre part, la commune s'inscrit dans un ensemble intercommunal moins intégré que les EPCI de même nature. En effet, le coefficient d'intégration fiscale⁷⁵ de la CAVF s'établissait à 0,320398 en 2017 (inférieur à la moyenne de 0,352996 des groupements à fiscalité propre (GFP) de même nature), contre 0,316001 en 2015 (0,32842 en moyenne pour les GFP similaires).

Le poste « *autres charges de personnel* » a baissé de moitié sur la période (19 247 € en 2017 contre 33 744 € en 2012), mais a été plus que compensé par la hausse des « *charges de personnel externe* » pour des montants qui restent toutefois peu significatifs (38 887 € en 2017 contre 9 637 € en 2012, soit + 80 %). Le DOB de 2016 précise à cet égard qu'il est fait appel à du personnel externe pour des remplacements de fonctionnaires indisponibles, l'accomplissement de missions spécifiques de courte durée, ou encore la réalisation de tâches qui ne peuvent être exigées de fonctionnaires qui n'ont pas forcément reçus les formations nécessaires à leur bon accomplissement.

⁷⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Bien qu'elles représentaient 52,7 % du total des charges de fonctionnement en 2017 (50 % en 2012), les charges totales de personnel de la commune de Hayange étaient, en 2016, significativement moins élevées (463 €/habitant en 2016) de 29,9 % que celles des communes comparables (660 €/habitant).

Retraitées des transferts de personnel à la CAVF, les charges totales de personnel ont légèrement baissé à Hayange, conséquence de la politique de non-remplacement systématique des départs en retraite.

Evolution respective des rémunérations des personnels titulaires et non titulaires

Les rémunérations brutes (hors atténuations de charges) ont baissé de 5 % entre 2012 et 2015 et représentaient, en 2015, 67,4 % du montant des charges totales de personnel nettes contre 71,7 % en 2012. Cette baisse s'établissait à 5,9 % entre 2015 et 2017, les rémunérations brutes représentant 64 % du montant des charges totales de personnel nettes en 2017. Retraîtée du transfert de la compétence petite enfance à la CAVF à compter du 1^{er} janvier 2016, cette baisse s'élève à 0,4 % entre 2015 et 2017.

Les rémunérations des agents titulaires sont restées équivalentes en valeur absolue entre 2012 et 2015 (diminution inférieure à 0,1 %), leur part dans le total des rémunérations brutes s'étant toutefois accrue de 85,2 % en 2012 à 86,40 % en 2015. En revanche, elles ont significativement diminué de 11,9 % entre 2015 et 2017, en partie du fait du transfert de la compétence petite enfance à la CAVF à compter du 1^{er} janvier 2016. Retraîtée de ce transfert, la baisse des rémunérations des titulaires s'élève à 5,7 % entre 2015 et 2017, cette tendance baissière s'inscrivant clairement dans une politique de non-remplacement des départs en retraite.

Par ailleurs, une diminution de 9,7 % du régime indemnitaire voté par l'assemblée peut être observée entre 2012 et 2015. La baisse s'élève à 10,4 % entre 2015 et 2017.

Les rémunérations du personnel non titulaire ont baissé de 34,9 % entre 2012 et 2015 (9,80 % du montant total hors atténuations de charges en 2012, et 6,7 % en 2015). Elles ont remonté à 35,40 % entre 2015 et 2017, et représentaient 9,6 % du montant total en 2017.

Les autres rémunérations ont augmenté de 28,9 % entre 2012 et 2015. Elles ont augmenté de 30,2 % entre 2015 et 2017.

7.4.2 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La part des primes et indemnités dans la rémunération des agents titulaires de la commune de Hayange s'établit à 22,7 % en 2017 contre 19 % en 2012.

En 2017, le montant annuel total des cinq principales primes et indemnités était de 541 691 € soit une diminution de 81 735 € par rapport à 2012 (623 426 €), en cohérence avec la forte diminution des effectifs d'agents titulaires (- 40).

Tableau 27 : Le régime indemnitaire des agents titulaires (2012/2017)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunération principale	3 840 483	3 861 881	3 868 171	3 765 219	3 360 192	3 301 500
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	927 714	904 880	899 037	837 474	729 448	750 231
+ Autres indemnités	107 757	109 358	107 527	101 027	91 598	91 435
= Rémunérations du personnel titulaire	4 875 954	4 876 120	4 874 736	4 703 720	4 181 238	4 143 166
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	85,2 %	86,2 %	88 %	86,4 %	82,3 %	80,9 %
Part des primes et indemnités dans la rémunération	19 %	18,6 %	18,4 %	17,8 %	21,7 %	22,7 %

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

A Hayange, le régime indemnitaire résulte de plusieurs délibérations du conseil municipal, notamment celles du 25 mai 1988, 30 mars 1992, 2 octobre 2001, 13 novembre 2002, 18 décembre 2002, 15 décembre 2003, 29 mars 2005, 8 décembre 2014, 13 avril 2015, 18 novembre 2015, 13 avril 2016, 8 juillet 2016 et 31 juillet 2017.

L'examen du régime indemnitaire de 32 agents sur les années 2015 à 2017, dont les primes et indemnités des sept fonctionnaires (DGS, directeur des services techniques, chef du service urbanisme, responsable du centre technique municipal (CTM), chef de la police municipale, chef du service proximité, ancien DGS en congé spécial), percevant les traitements les plus élevés a fait apparaître les anomalies développées ci-après.

L'indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents, des chefs de service et des directeurs de police municipale

Les cinq policiers municipaux de la commune perçoivent une indemnité spéciale mensuelle de fonction des agents, des chefs de service et des directeurs de police municipale⁷⁶, au taux de 20 % du traitement brut mensuel pour chacun. Or, le versement de ces indemnités, d'un montant de 19 371 € en 2017 (contre 19 047 € en 2012), était appuyé par une délibération du 22 septembre 1997 qui instaurait une prime mensuelle équivalente à 18 % du traitement indiciaire.

Ainsi, au cours de la période sous revue, chaque agent de la police municipale de Hayange a perçu une prime supérieure au montant prévu par la délibération.

Le contrôle a toutefois permis de régulariser cette situation, une délibération *ad hoc* ayant été prise le 28 août 2018.

Les indemnités d'astreintes

Le responsable du centre technique municipal, a touché en avril et décembre 2017 des indemnités d'astreinte d'exploitation pour 159 € (soit une semaine), de même que des indemnités correspondant à des astreintes de décision pour 484 € correspondant à quatre semaines complètes (soit 121 € pour une semaine), pour un montant global de 1 286 € pour ces deux mois. Or, un agent placé pour une période donnée en astreinte de décision ne peut prétendre à aucun moment aux autres types d'astreinte (décret n° 2015-415 du 14 avril 2015⁷⁷). Ce même cumul irrégulier d'indemnités d'astreintes a été observé pour les mois de janvier, avril et décembre 2016. Au surplus, les astreintes de décision perçues par

⁷⁶ Imputée à l'article 64118 « autres indemnités » avec le code fonctionnel 112 « police municipale ».

⁷⁷ Relatif à l'indemnisation des astreintes et à la compensation ou à la rémunération des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement.

l'intéressé pour chacun des mois de septembre à novembre 2016 ont été liquidées sur la base de cinq semaines complètes d'astreintes.

Rappel du droit n° 7 : Se conformer au décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 relatif aux indemnités d'astreinte.

L'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et travaux supplémentaires (IFRSTS)

En 2017, cinq assistants sociaux éducatifs, ont perçu l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et travaux supplémentaires (IFRSTS⁷⁸) pour un montant de 2 680 €, alors même que le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a abrogé le décret n° 2002-1105 du 30 août 2002 instituant cette indemnité, et mis fin à son versement à compter du 1^{er} janvier 2016, dans le cadre de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Le montant représenté en 2016 et 2015 s'élevait respectivement à 4 610 € et 5 589 €⁷⁹.

Le dispositif de modulation du régime indemnitaire en fonction des sanctions prononcées

Une délibération du 31 juillet 2017 prévoit de pérenniser le mécanisme de modulation du régime indemnitaire en fonction des sanctions disciplinaires, préexistant au sein de la commune, selon les modalités suivantes :

- avertissement : perte de 3/12^{ème} ;
- blâme : perte de 6/12^{ème} ;
- mise à pied : perte totale.

Les fautes commises par un agent dans l'exercice de ses fonctions et ayant une répercussion sur sa manière de servir peuvent être prises en compte pour réduire les primes liées à la qualité des services rendus. Cependant, une assemblée délibérante ne peut baisser automatiquement des primes et indemnités sur la base du prononcé d'une sanction disciplinaire (cour administrative d'appel (CAA) de Marseille 5 juillet 2011, réquisitoire n° 09MA01777), à l'instar du mécanisme retenu par le conseil municipal de Hayange. L'autorité territoriale doit en effet examiner le comportement général de l'agent pour réduire ses primes (CAA Nancy 16 novembre 1995, réquisitoire. n° 94NC00042).

Rappel du droit n° 8 : Revoir le dispositif de modulation du régime indemnitaire en fonction des sanctions prononcées, en proscrivant toute automaticité entre le prononcé d'une sanction disciplinaire et la baisse du régime indemnitaire de l'agent concerné, conformément à la jurisprudence (cf. CAA Marseille. 5 juillet 2011, et CAA Nancy. 16 novembre 1995).

La mise en œuvre du RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué pour les fonctionnaires de l'Etat un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). En application du principe de parité, certains cadres d'emplois territoriaux peuvent désormais bénéficier du RIFSEEP (attachés, rédacteurs et adjoints administratifs, ...). Ce nouveau régime indemnitaire a vocation à remplacer les autres

⁷⁸ Cf. décret n° 2002-1105 du 30 août 2002 et n° 2002-1443 du 9 décembre modifiés et arrêtés du 30 août et 9 décembre 2002. Cette indemnité apparaît improprement sur les bulletins de paye concernés comme « *indemnité forfaitaire de sujétion spéciale* ».

⁷⁹ Respectivement quatre et huit bénéficiaires.

régimes indemnitaires dès lors que les cadres d'emplois des agents qui y travaillent sont éligibles au RIFSEEP. En pratique, chaque cadre d'emplois bénéficie du nouveau régime indemnitaire au fur et à mesure de la parution des arrêtés ministériels des corps de référence à l'Etat. Or, à l'exception d'un nombre résiduel de cadres d'emplois, l'intégralité des arrêtés afférents est désormais paru.

La délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent dans la fonction publique de l'Etat. La notion de délai raisonnable relève de la jurisprudence : elle est donc appréciée au cas par cas par le juge administratif.

Afin de se mettre désormais en conformité avec cette obligation réglementaire, le dispositif du RIFSEEP a été présenté et débattu lors du comité technique du 14 juin 2018, et adopté en conseil municipal le 28 août 2018, pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019.

Le dispositif retenu n'appelle pas d'observation.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale précise que cet élément de la rémunération est pris en compte pour le calcul de la retraite et qu'il est versé mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant précisément certaines fonctions.

Au 31 décembre 2017, 51 agents bénéficiaient de la NBI, contre 54 en décembre 2012. Le montant global s'élevait à 37 722 € en 2017, contre 45 657 € en 2012, soit une diminution de 17,4 %.

Bien que la NBI soit perçue par environ un tiers des agents de la commune, la part de la NBI dans la masse salariale est demeurée à un niveau peu significatif, et est restée stable entre 2012 (0,6 %) et 2017 (0,5 %). Les modalités d'attribution de la NBI n'appellent pas d'observation.

Tableau 28 : Données budgétaires afférentes à la NBI en 2017

Effectif réel titulaires	166
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	51
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	30,7 %
Dépense annuelle NBI 2017	37 722 €
Masse salariale 2017	7 588 522 €
Part de la NBI dans la masse salariale pour 2017	0,5 %

Source : retraitement CRC d'après les états de la paye

7.4.3 Les avantages en nature

Les logements de fonction

Au 15 mai 2018, deux agents, concierges, respectivement de la mairie et du cimetière, bénéficiaient d'une concession de logement pour nécessité absolue de service (NAS). La délibération du 24 juin 2008 fixant la liste des emplois pour lesquels un logement est attribué dans ce cadre, ainsi que les arrêtés du 26 juin 2008 pris pour ces agents précisent que ces logements bénéficient de la gratuité du logement, gratuité étendue à la fourniture de l'eau, de l'électricité et du gaz.

Or, le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement prévoit notamment que les agents bénéficiant d'une concession de logement pour NAS sont soumis au paiement des charges du logement au plus tard au 1^{er} septembre 2015.

Les arrêtés de concession de logement par nécessité absolue de service ne peuvent donc plus prévoir la gratuité de la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage ou de certains seulement de ces avantages.

Ce décret précise aussi que les arrêtés doivent mentionner le paiement des charges locatives par l'occupant, et faire apparaître les mentions obligatoires telles que la consistance et la superficie des locaux mis à disposition, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement, les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession (cf. article R. 2124-66 du code général de la propriété des personnes publiques), toutes indications faisant défaut sur les arrêtés précités.

En 2017, un avantage en nature de 2790 € (soit environ 233 € mensuels) au titre du logement a été déclaré pour la concierge de la mairie. Mais c'est au nom du conjoint de la concierge du cimetière, lui-même agent municipal, qu'un avantage en nature a été déclaré pour 4 094 € (soit environ 341 € mensuels)⁸⁰. Aucun arrêté n'a été établi pour cet agent et c'est en fait son épouse qui bénéficie de l'avantage en nature en qualité d'attributaire du logement.

La chambre invite la commune à actualiser les arrêtés individuels afférents aux bénéficiaires de logements de fonction pour nécessité absolue de service afin de se conformer aux termes du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Rappel du droit n° 9 : Actualiser la délibération arrêtant la liste des emplois pour lesquels un logement pour nécessité absolue de service est attribué ainsi que les arrêtés individuels afférents conformément aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

Les avantages en nature liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT indique que : « selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage ».

L'usage privé des outils issus des NTIC⁸¹ mis à la disposition du salarié de façon permanente par l'employeur, dans le cadre de l'activité professionnelle du salarié, que ce soit des outils achetés ou bénéficiant d'un abonnement, constitue un avantage en nature.

Cet avantage est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait en pourcentage du coût d'achat ou le cas échéant d'abonnement de ces outils, toutes taxes comprises, comme précisé par la circulaire du 7 janvier 2003.

En 2017, huit agents, chefs de service ou justifiant de sujétions particulières, détenteurs de téléphones portables mis à disposition par la commune, bénéficiaient de cet avantage en nature, pour un montant total d'environ 385 €. Au titre de l'année 2013, ils étaient 14 agents pour un montant total de 812 €.

Aucune délibération relative aux règles d'attribution des outils issus des NTIC⁸² n'a toutefois été prise par la commune, comme le prescrit pourtant l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁸⁰ En 2013, l'intéressé percevait 3 965 € au titre de cet avantage en nature.

⁸¹ Ils recouvrent notamment l'attribution de téléphones mobiles, de micro-ordinateurs portables ou non, de progiciels, etc...

⁸² Indiquant les agents concernés et le type de matériel qui peut leur être mis à disposition.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de proposer au conseil municipal de prendre une délibération nominative pour poser les règles d'attribution des outils issus des NTIC, dans les conditions déterminées par la réglementation.

7.4.4 L'action sociale

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. Ce principe est inscrit à l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale. C'est à l'assemblée délibérante qu'incombe le soin de fixer la nature des prestations que la commune entend engager. L'assemblée délibérante fixe également le montant des dépenses consacrées à l'action sociale et décide des modalités de mise en œuvre de l'action sociale directement ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service.

A Hayange, l'action sociale recouvre deux formes principales : l'attribution d'une subvention annuelle à l'Amicale du personnel communal, chargée de l'action sociale au profit des agents communaux de Hayange, et la participation financière aux contrats de protection sociale complémentaire de prévoyance. La commune ne propose pas directement à ses agents de chèques-déjeuners, ou de chèques-vacances, ces derniers étant en revanche délivrés par le biais de l'Amicale.

Tableau 29 : Les dépenses de l'action sociale à destination des agents de la commune

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subvention à l'amicale du personnel	70 000	70 000	60 000	70 000	70 000	70 000
Protection sociale complémentaire (prévoyance)	153 178	116 947	115 303	113 163	102 952	92 487
Total action sociale	223 178	186 947	175 303	183 163	172 952	162 487

Source : service des ressources humaines et comptes administratifs 2012/2017

Depuis 2012, la commune a souscrit une protection sociale complémentaire couvrant les agents titulaires et stagiaires, les agents non titulaires de droit public sur un emploi permanent, ainsi que les contractuels de droit privé. Par délibération du 17 février 2014, la commune a approuvé la convention de participation avec une mutuelle choisie après mise en concurrence⁸³, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2014 pour une durée de six ans.

Les garanties souscrites par la commune comprennent un socle indivisible regroupant l'incapacité temporaire de travail, l'invalidité permanente, la perte de retraite consécutive à une telle invalidité, le décès, la perte totale et irréversible d'autonomie (PTIA), la rente de conjoint, la rente d'éducation, l'allocation frais d'obsèques. Le taux global de cotisation pour ces risques s'établit à 2,39 %. La participation de la commune s'élève à 10 € mensuels.

Toutefois, la mutuelle ayant décidé de procéder à une augmentation de son taux de cotisation pour l'année 2017 à 2,75 %⁸⁴, la commune a porté sa participation forfaitaire mensuelle à 20 € par salarié et par mois avec effet au 1^{er} janvier 2017.

A Hayange, le coût de l'action sociale s'élevait en 2017 à 860 € par agent, en diminution de 7,50 % par rapport à 2012 (930 €/agent).

L'action sociale mise en œuvre au bénéfice des agents de la commune n'appelle pas d'observation.

⁸³ Dans un souci de simplification pour les collectivités, et dans un souci de sécurité juridique, le centre de gestion de la Moselle s'est chargé de l'ensemble des démarches.

⁸⁴ Décliné comme suit : incapacité temporaire totale de travail : 1,90% de l'assiette de cotisation / Invalidité permanente : 0,44 % de l'assiette de cotisation/ Décès toutes causes et PTIA toutes causes : 0,41 % de l'assiette de cotisation.

RAPPELS DU DROIT

- n° 1 : Veiller à ce que ne participent pas aux délibérations le ou les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires en application des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.
- n° 2 : Se conformer à l'article L. 2122-22 3° du code général des collectivités territoriales en déterminant un cadre précis au pouvoir de souscription des emprunts délégués au maire.
- n° 3 : Soumettre au conseil municipal la délibération portant majoration de 15 % des indemnités de fonction du maire et de la première adjointe prévue par l'article L. 2123-22-1° du code général des collectivités territoriales.
- n° 4 : Communiquer au conseil municipal les rapports annuels des établissements publics de coopération intercommunale dont la commune est membre, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, en réclamant le cas échéant ces rapports aux organismes concernés lorsque ceux-ci n'ont pas été transmis.
- n° 5 : Appliquer le régime des provisions prescrit par l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.
- n° 6 : Respecter les termes du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.
- n° 7 : Se conformer au décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 relatif aux indemnités d'astreinte.
- n° 8 : Revoir le dispositif de modulation du régime indemnitaire en fonction des sanctions prononcées, en proscrivant toute automaticité entre le prononcé d'une sanction disciplinaire et la baisse du régime indemnitaire de l'agent concerné, conformément à la jurisprudence (cf. CAA Marseille. 5 juillet 2011, et CAA Nancy. 16 novembre 1995).
- n° 9 : Actualiser la délibération arrêtant la liste des emplois pour lesquels un logement pour nécessité absolue de service est attribué ainsi que les arrêtés individuels afférents conformément aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

RECOMMANDATIONS

- n° 10 : Réaliser un bilan annuel d'activité de la fourrière animale communale afin de renseigner les élus et les citoyens sur l'efficience de cet équipement.
- n° 11 : Se doter d'un règlement ou référentiel budgétaire, financier et comptable.
- n° 12 : Réaliser et formaliser les contrôles sur place des régies.
- n° 13 : Etablir un programme pluriannuel d'investissement comprenant les données suivantes : chiffrage précis des opérations, échéancier annuel des dépenses, tranches fermes et conditionnelles le cas échéant, sources de financement envisagées, dates prévisionnelles des travaux.

*

* *

ANNEXE 1 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent rapport de la chambre

Rappel de la date de la lettre d'envoi du rapport : 10 septembre 2010

N° de la recommandation	Intitulé	Nature (1)	Domaine (2)	Impact financier (3)	Degré d'importance (4)	Degré de mise en œuvre (5)	Éléments justifiant l'appréciation portée sur la mise en œuvre
1	Amortir les biens du budget annexe assainissement selon l'instruction M49.	Régularité	Comptabilité	Oui	Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	Si la commune a procédé à l'amortissement des biens du budget annexe assainissement, la dissolution de ce budget annexe, intervenue en 2011, rend désormais caduque cette recommandation.
2	Conventionner les relations avec le CCAS pour les emplois et les locaux mis à disposition.	Régularité	Relation avec des tiers	Oui, coût des rémunérations des personnels mis à disposition	Majeur	Mise en œuvre incomplète (MOI)	La convention en date du 29 juin 2018 entre la commune de Hayange et le CCAS, qui a pris effet le 1 ^{er} janvier 2019 pour une durée de cinq années, clarifie désormais le champ du concours apporté par la commune à cet établissement public. Néanmoins, bien que le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 fasse obligation aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux de rembourser les rémunérations et charges sociales des agents mis à leur disposition, la convention précitée stipule dans son article 4 que le CCAS ne remboursera pas à la commune de Hayange le montant de la rémunération et des charges sociales relatives à l'agent mis à sa disposition.
3	Définir des critères d'attribution de subventions pour tous les types d'association.	Performance	Relation avec des tiers	Oui	Important	Non mise en œuvre (NMO)	La commune n'a pas défini pour l'heure de critères objectifs d'attribution.

4	Mettre à jour la convention avec l'académie musicale hayangeoise.	Régularité	Relation avec des tiers	Oui, 200 000 € en 2017 (montant de la subvention accordée)	Très important	Mise en œuvre en cours (MOC)	Par délibération du 23 mars 2017, le conseil municipal, a autorisé le Maire ou son adjoint à signer la convention en vigueur qui a pris effet au 1 ^{er} avril 2017 pour une durée d'un an renouvelable par reconduction expresse dans la limite de trois ans. Aucun avenant n'avait cependant été conclu pour 2018 à la date de dépôt du rapport d'instruction, mais un projet de délibération et d'avenant relatifs à la convention liant la commune et l'académie musicale a été établi.
5	Valoriser le montant de l'aide en nature accordée à la maison pour tous (MPT) du Konacker	Régularité	Relation avec des tiers	Oui	Très important	Non mise en œuvre (NMO)	Le montant de l'avantage en nature accordé à la MPT du Konacker n'est précisé, ni dans les conventions conclues avec ces associations, ni dans les annexes dédiées des comptes administratifs.
6	Valoriser le montant de l'aide en nature accordée à la MPT du Couarail	Régularité	Relation avec des tiers	Oui	Très important	Non mise en œuvre (NMO)	Le montant de l'avantage en nature accordé à la MPT du Couarail n'est précisé, ni dans les conventions conclues avec ces associations, ni dans les annexes dédiées des comptes administratifs.
7	Veiller à effectuer les acquisitions nécessaires à un prix le plus proche possible de l'estimation des domaines	Régularité	Situation patrimoniale	Oui	Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	L'examen des comptes rendus du conseil municipal, ainsi que des avis des domaines confirme que la commune a sollicité et suivi à chaque fois l'estimation fournie par le service des domaines, exception faite d'une opération (cellule commerciale d'une superficie de 77 m²), vendue bien au-delà de l'estimation des domaines.
8	Veiller à une information complète de l'assemblée délibérante lors des acquisitions de biens immobiliers.	Régularité	Situation patrimoniale	Non	Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	L'examen des comptes rendus du conseil municipal, ainsi que des avis des domaines confirme qu'il est procédé à une information complète du conseil municipal.
9	Veiller à apporter une information complète à l'assemblée délibérante sur les conditions des opérations de cession.	Régularité	Situation patrimoniale	Non	Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	L'examen des comptes rendus du conseil municipal, ainsi que des avis des domaines confirme que l'ordonnateur procède, à une information complète du conseil municipal.

10	Veiller à respecter, dans la mesure du possible, l'estimation domaniale lors de la cession de biens communaux.	Régularité	Situation patrimoniale	Oui	Important	Totalement mise en œuvre (TMO)	La commune a sollicité et suivi à chaque fois l'estimation fournie par le service des domaines, exception faite d'une cellule commerciale d'une superficie de 77 m ² (agrandissement d'un cabinet de rééducation), vendue bien au-delà du prix de vente.
----	--	------------	------------------------	-----	-----------	--------------------------------	---

(1) Nature : Régularité, Performance.

(2) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(3) Oui (montant estimé le cas échéant), Non.

(4) Majeur - Très important - Important.

(5) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO).

ANNEXE 2 : La gouvernance

Tableau 1 : Les compétences obligatoires et optionnelles exercées par la CAVF

Compétences obligatoires	Les actions de développement économique ⁸⁵ L'aménagement de l'espace communautaire L'équilibre social de l'habitat La politique de la ville Accueil des gens du voyage Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI)
Compétences optionnelles	La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie Actions relatives à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et de cadre de vie La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire Construction et entretien de bâtiments affectés aux cultes dont les ministres sont salariés de l'Etat
Compétences statutaires	Conservation, valorisation, développement et animation du patrimoine industriel et touristique Petite enfance Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche Aménagement numérique Santé Contribution au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

Source : site internet CAVF et statuts de la CAVF

⁸⁵ Dont le tourisme.

ANNEXE 3 : La fiabilité et la sincérité des comptes

Tableau 1 : Exécution des dépenses réelles d'investissement en 2017 (en €)

Chap.	Libellés	Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Mandats	RAR	Crédits annulés
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	96 598,56	61 910,51	25 986,56	8 701,49
204	Subventions d'équipement versées	45 533,57	10 207,46	4 960	30 366,11
21	Immobilisations corporelles	918 720,39	643 688,76	94 001,76	181 029,87
23	Immobilisations en cours	2 883 285,60	688 672,60	60 706,77	2 133 906,23
Total des dépenses d'équipement		3 944 138,12	1 404 479,33	185 655,09	2 354 003,70
16	Emprunts et dettes assimilées	924 706,83	924 017	0	689,83
20	Dépenses imprévues	0	0	0	0
27	Autres immobilisations financières	3 000	0	0	3 000
Total des dépenses financières		927 706,83	924 017	0	3 689,83
Total des dépenses réelles		4 871 844,95	2 328 496,33	185 655,09	2 357 693,53

Source : retraitement CRC d'après les comptes administratifs

Tableau 2 : Exécution des recettes réelles d'investissement en 2017 (en €)

Chapitre	Libellés	Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Titres	RAR	Crédits annulés
13	Subventions d'investissement	236 104	146 666,53	79 632	9 805,47
16	Emprunts et dettes assimilées hors 165	2 000 000	2 000 000		
Total des recettes d'équipement		2 236 104	2 146 666,53	79 632	9 805,47
10	Dotations, fonds divers et réserves	184 433	198 280,46		- 13 847,46
1068	Excédents de fonc. Capitalisés	568 435	568 435		-
165	Dépôts et cautionnements reçus		1 616,71		- 1 616,71
024	Produits des cessions d'immobilisation	75 000			
Total des recettes financières		827 868	768 332,17	-	59 535,83
Total des recettes réelles		3 063 972	2 914 998,70	79 632	69 341,30

Source : retraitement CRC d'après les comptes administratifs

Tableau 3 : Budget principal - Affectation du résultat de fonctionnement 2012/2017 en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat de clôture en section de fonctionnement	1 804 058	1 555 138	2 148 973	1 594 397	1 098 760	1 136 361
Résultat de clôture en section d'investissement	- 1 012 028	- 572 506	- 558 159	1 084 784	1 467 219	2 386 750
Solde des restes à réaliser en section d'investissement	226 520	- 159 006	505 687	- 72 018	- 285 369	185 655
Résultat de clôture de la section d'investissement corrigé*	- 785 508	- 731 512	- 52 472	1 012 766	1 181 850	2 201 095
Affectation en réserve (cpt 1068)	1 000 000	1 045 470	735 000	1 699 100	1 261 829	568 435
Résultat reporté section de fonctionnement (R002)	1 076 890	758 588	820 138	449 873	332 568	530 325

Source : retraitement CRC d'après les comptes administratifs/ *corrigé des restes à réaliser

Tableau 4 : Anomalies détectées sur les comptes administratifs de 2012 à 2016

	Crédits ouverts	Emis	Restes à réaliser	Annulés	"Crédits annulés" corrigés
Ca 2012	Dépenses de l'investissement				
c23 Immo. en cours	9 686 982	4 060 944,45	788 031	4 804 564,60	4 838 006,55
CA 2013	Dépenses d'investissement				
c23 Immo. en cours	9 705 610,34	2 310 469,51	1 342 646	5 202 494,83	6 052 494,83
	Recettes d'investissement				
c13 Sub. d'invest.	4 224 010	1 297 578,36	1 006 637	1 577 458,24	1 919 794,64
	Dépenses de fonctionnement				
Tot. Dépenses de l'ex.	17 833 938,76	16 701 314,80		765 871,62	1 132 623,96
	Recettes de fonctionnement				
013 Atténuation char.	529 770	502 479,44		57 943,84	27 290,56
c70 Pro. des services	321 801,99	344 046,56		- 17 991,79	- 22 244,57
c73 Impôts et taxes	12 234 068	12 249 437,94		481 612,11	- 15 369,94
c74 Dotations et parti.	3 550 500	3 541 059,84		234 049,52	9 440,16
c75 Autres prod.	386 549,76	380 652,69		20 148,45	5 897,07
c77 Prod. exceptio.	51 000	455 472,67		- 410 648,16	- 404 472,67
CA 2015	Recettes de fonctionnement				
c70 Prod. Des services	311 950	317 418,48		- 1 022,01	- 5 468,48
c73 Impôts et taxes	12 466 380,68	12 644 043		1 013 654,02	- 177 662,32
c74 Dot. et participat.	32 85 639	3 118 856,44		553 758,40	166 782,56
c75 Autres prod. Gest.	275 970	320 809,53		- 28 740,93	- 44 839,53
c77 Prod. Except.	256 375,75	285 551,30		- 185 615,11	- 29 175,55
	Recettes d'investissement				
c10 Dotations...	2 091 995	2 121 086,09		- 26 323,01	- 29 091,09
040 Op. d'ordre	863 549,77	854 360,56		5 858,80	9 189,21
Tot. Prel. Sect. Foncti	1 051 157,77	854 360,56		5 858,80	196 797,21
Tot. Recette. d'inv	4 080 173,08	3 697 849,01	114 461,60	82 460,14	267 862,47
CA 2016	Dépenses de fonctionnement				
011 Charges général.	5 201 497,56	4 459 320,54		1 227 930,94	742 177,02
012 Charges perso.	8 008 826	7 929 506,01		85 981,14	79 319,99
c 65 Autres charges	1 443 142	1 345 622,23		98 501,67	97 519,77
	Produits de fonctionnement				
c 77 Prod except.	75 915,25	82 163,15		- 1 6247,90	- 6 247,90

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

ANNEXE 4 : La situation financière

Tableau 1 : Les produits de gestion du budget principal⁸⁶

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 666 540	5 774 129	5 817 119	5 957 678	5 911 350	6 180 066
+ Ressources d'exploitation	718 279	724 699	603 685	648 228	458 390	497 108
= Produits « flexibles » (a)	6 384 819	6 498 829	6 420 803	6 605 906	6 369 739	6 677 173
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 592 103	3 541 060	3 486 274	3 118 856	2 515 881	2 299 812
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	6 473 207	6 475 309	6 475 309	6 672 630	5 868 069	5 811 298
= Produits « rigides » (b)	10 065 310	10 016 369	9 961 582	9 791 486	8 383 950	8 111 110
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion* (a+b+c)	16 450 129	16 515 197	16 382 386	16 397 392	14 753 689	14 788 284

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion/ *Produits courants non financiers moins les reprises sur amortissements et provisions

Tableau 2 : Les charges de gestion du budget principal

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	4 493 846	4 338 901	4 053 492	4 329 084	4 459 321	4 562 389
+ Charges de personnel	7 980 180	8 116 493	8 006 522	8 068 831	7 413 675	7 588 522
+ Subventions de fonctionnement	1 366 381	1 301 332	1 271 869	1 205 466	1 209 969	1 189 213
+ Autres charges de gestion	811 686	819 354	789 278	796 738	135 653	143 396
= Charges de gestion*	14 652 092	14 576 080	14 121 161	14 400 119	13 218 618	13 483 520

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion/ * Charges courantes non financières moins les dotations aux amortissements des immobilisations

Tableau 3 : Coût complet de la fourrière municipale (2015 à 2017)

Article - code	Article - libellé	2015	2016	2017
2188	Autres immobilisations corporelles		1437	1 099
60623	Alimentation		719	476
60628	Autres fournitures non stockées		3 910	3 363
60631	Fournitures d'entretien			864
60632	Fournitures de petits équipements	1 575	130	24
6064	Fournitures administratives		89	
6288	Autres services extérieurs	16 493	19 359	17 695
012	Charges de personnel	16 796	23 328	26 909
TOTAL		34 864	48 972	50 430

Source : commune de Hayange

⁸⁶ Les impôts locaux comprennent le FNGIR et ne prennent pas en compte les reversements de fiscalité.

Tableau 4 : Le fond de roulement net global en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources stables (a)	106 424 390	108 693 383	112 702 533	113 782 597	114 437 196	116 465 778
Emplois immobilisés (b)	105 632 360	107 710 751	111 111 719	111 103 416	111 871 217	113 022 299
Fonds de roulement net global (a-b)	792 030	982 632	1 590 814	2 679 181	2 565 979	3 443 479
en nombre de jours de charges courantes	18,80	23,70	39,60	65,50	68,30	90,20

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 5 : Le fond de roulement net global et la trésorerie nette en € (au 31 décembre N)

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	792 030	982 632	1 590 814	2 679 181	2 565 979	3 443 479
- Besoin en fonds de roulement global	- 217 724	- 168 665	- 377 705	- 387 137	- 525 954	1 457 413
=Trésorerie nette	1 009 754	1 151 297	1 968 519	3 066 318	3 091 934	2 027 878
en nombre de jours de charges courantes	24	27,80	49	74,90	82,30	52
Dont trésorerie active	1 009 754	1 151 297	1 968 519	3 066 318	3 091 934	1 986 066

Source : retraitement CRC d'après les comptes de gestion

Tableau 6 : Taux des impôts locaux perçus en 2017 par la commune et la CAVF, comparativement aux taux moyens nationaux des catégories correspondantes

Impôts 2017	Taux de la commune	Taux de la CAVF	Total	Taux communaux moyens de la strate	Taux moyens des GFP à fiscalité professionnelle unique	Total
Taxe d'habitation	16,42 %	8,92 %	25,34 %	16,71 %	9,05 %	25,76 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	14,70 %	1,03 %	15,73 %	22,67 %	2,63 %	25,30 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	86,17 %	9,87 %	96,04 %	55,08 %	2,61 %	57,69 %

Sources : délibérations du conseil municipal et site internet Bercy Collectivités locales.

ANNEXE 5 : Les ressources humaines

Tableau 1 : Répartition des effectifs pourvus au 31 décembre selon les filières d'emploi (en effectifs physiques)

Filières d'emploi	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrative	48	45	40	40	40	43
Technique	159	159	143	137	124	126
Sociale	24	22	23	23	14	11
Sportive	0	1	1	1	1	1
Culturelle	1	1	1	1	1	1
Animation	3	2	2	2	2	2
Police municipale	5	5	5	3	5	5
Total	240	235	205	207	187	189

Source : commune de Hayange/ T : total toutes catégories

Tableau 2 : Répartition des effectifs pourvus au 31 décembre selon les filières d'emploi (en ETP)

Filières d'emploi	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrative	46,50	42,80	38,80	38,80	38,60	41,30
Technique	148	147,30	133,50	128,10	114,90	115,80
Sociale	23,4	21,40	22,40	22,30	13,30	10,50
Sportive	1	1	1	1	1	1
Culturelle	1	1	1	1	1	1
Animation	3	2	2	2	2	2
Police municipale	5	5	5	3	5	5
Total	227,90	220,50	203,70	189,20	175,80	176,60

Source : commune de Hayange/ T : total toutes catégories

Tableau 3 : Evolution des emplois aidés – 2012/2017 (effectifs physiques)

Effectifs physiques	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Emplois aidés*	28	21	23	29	36	20
Apprenti	5	5	5	5	4	1
Total	33	26	28	34	40	21

Source : commune de Hayange/ *emplois d'avenir, contrats uniques d'insertion, contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE)...

Tableau 4 : Evolution des emplois aidés – 2012/2017 (ETP)

ETP	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Emplois aidés*	23,70	16,80	16,40	22,90	30,80	17,70
Apprenti	5	5	5	5	4	1
Total	28,70	21,80	21,40	27,90	34,80	18,70

Source : commune de Hayange/ *emplois d'avenir, contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE)...

Tableau 5 : Heures supplémentaires 2012-2017

Année	Titulaires		Non-titulaires		Total	
	Nombre d'heures	Coût (€)	Nombre d'heures	Coût (€)	Nombre d'heures	Coût (€)
2012	7 089	138 415	1 080	16 906	8 169	155 321
2013	5 206	98 449	1 001	17 871	6 206	116 320
2014	4 690	93 457	691	12 575	5 381	106 032
2015	4 631	98 646	845	15 589	5 476	114 235
2016	3 740	77 749	835	14 151	4 575	91 900
2017	4 831	116 989	1 047	18 890	5 879	135 880

Source : commune de Hayange

Tableau 6 : Heures complémentaires 2012-2017

Année	Nombre d'heures complémentaires effectuées	Coût (en €)
2012	1 641	18 723 €
2013	918	11 263 €
2014	862	11 413 €
2015	836	11 846 €
2016	692	8 281 €
2017	816	11 251 €

Source : commune de Hayange

Tableau 7 : Les charges totales de personnel - 2012/2017 (en €)

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunérations du personnel	5 214 997	5 177 645	5 042 681	5 051 849	4 616 622	4 858 002
+ Charges sociales	2 573 119	2 746 274	2 777 372	2 832 620	2 587 319	2 533 413
+ Impôts et taxes sur rémunérations	148 684	151 548	147 163	148 692	135 145	138 974
+ Autres charges de personnel	33 744	33 744	33 744	33 933	34 525	19 247
= Charges de personnel interne	7 970 542	8 109 210	8 000 960	8 067 094	7 373 611	7 549 635
+ Charges de personnel externe	9 637	7 283	5 561	1 737	40 064	38 887
= Charges totales de personnel	7 980 180	8 116 493	8 006 522	8 068 831	7 413 675	7 588 522

Source : commune de Hayange

Tableau 8 : Les charges totales de personnel avec retraitement de la sous-fonction 64 « crèches et garderies » (2012/ 2017)

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges totales de personnel et frais associés (M€)	7,98	8,12	8,01	8,07	7,41	7,59
Variation annuelle (%)		1,70	- 1,30	0,70	- 8,10	2,40
Charges totales de personnel retraitées de la sous-fonction 64 (M€)	7,45	7,56	7,42	7,50	7,41	7,59
Variation annuelle (%)		1,50	- 1,80	1,10	- 1,10	2,70

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Tableau 9 : Les principales primes et indemnités versées (2012/2017)

Nature de la prime ou indemnité	Date et référence de la délibération	Nombre de bénéficiaires en 2012	Montant financier 2012	Nombre de bénéficiaires en 2017	Montant financier 2017
Indemnité d'administration et de technicité (IAT)	13/11/2002	178	243 247 €	152	175 136 €
Allocation fin d'année titulaires et auxiliaires	25/05/1988	188	191 393 €	164	152 740 €
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	30/03/1992	17	72 058 €	23	88 577 €
Indemnité spéciale de service	2/10/2001 15/12/2003 18/12/2002	8	64 773 €	9	65 755 €
Indemnité d'astreinte	13/11/2002	58	51 955 €	45	59 483 €

Source : service des ressources humaines

Tableau 10 : Les autorisations spéciales d'absence – années 2012 à 2017

Motifs des ASA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Congé naissance	3	3	3	3	6	9
Enfants malade	49	60,50	53	60,50	2	70
Mariage agents	15	15	5	5	0	5
Mariage enfants	12	12	3	12	5,50	0
Mariage famille	2	6	3	3	1	4
Décès famille	22	22,50	39	33	26,50	34
Décès parents	21	15	30	19	24	12
Pacs	0	0	0	0	9	9
Total	124	134	136	135,50	74	143

Source : service des ressources humaines retraitement CRC

Tableau 11 : Evolution de l'absentéisme - 2012/2017

	2012			2013			2014			2015			2016			2017		
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T
Maladie ordinaire	4 420	488	4 908	4 515	962	5 477	4 194	723	4 917	4 524,50	998	5 522,50	4 256,50	820,50	5 077	3 106,50	951	4 057,50
LM,MLD et grave maladie	4 772	125	4 897	3 820	365	4 185	2 789	120	2 909	1 562	0	1 562	1 685	0	1 685	1 971	0	1 971
Maladie professionnelle	424	0	424	354	0	354	408	0	408	183	0	183	62	0	62	344	0	344
Accident du travail imputable au service	428	72	500	235	61	296	306	2	308	252	35	287	151,50	35	186,50	271	29	300
Accident du travail imputable au trajet	18	0	18	11	0	11	12	0	12	4	0	4	0	0	0	0	0	0
Maternité, paternité, adoption	368	0	368	11	0	11	143	0	143	440	123	563	11	0	11	147	0	147
Autres d'absences (hors motif syndical)	142	35,50	177,50	797	11	808	187,50	4	191,50	166,50	23	189,50	153	22,50	175,50	163,50	11	174,50
Total (jours d'absences)	10 572	720,50	11 292,50	9 743	1 399	11 142	8 039,50	849,0	8 888,50	7 132	1 179	8 311	6 319	878	7 197	6 003	991	6 994
Total effectif équivalents temps plein	188,10	38,80	226,90	193,10	27,30	220,40	187	16,70	203,70	174,80	21,40	196,20	158,20	17,7	175,90	148,10	28,40	176,50
Nombre de jours calendaires	366			365			365			365			366			365		
Nombre de jours travaillés	219			217			217			219			219			217		
Taux global d'absentéisme	15,40	5,10	13,60	13,80	14	13,90	11,80	13,90	12	11,20	15,01	11,60	10,90	13,60	11,20	11,10	9,60	10,90
Taux global d'absentéisme*	18,30	6	16,20	16,60	16,90	16,60	14,10	16,70	14,40	13,30	18	13,80	13	16,20	13,30	13,30	11,50	13

Source : service des ressources humaines retraitement CRC/ *Formule de calcul SOFAXIS : (Nombre total de journées d'absence pour maladie x 5/7 x 100) / (Effectif x nombre moyen de jours travaillés par agent)

