



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MOUANS-SARTOUX

(Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1 LA PROCÉDURE.....	6
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE MOUANS-SARTOUX.....	6
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	7
3.1 Une capacité d'autofinancement négative sur la moitié de la période examinée.....	7
3.2 Un excédent brut de fonctionnement marqué par une dynamique des recettes et une hausse des charges à caractère général.....	8
3.2.1 La dynamique des produits de gestion expliquée par la hausse des ressources fiscales et une hausse des recettes de tarification depuis 2021	9
3.2.1.1 Les produits fiscaux et les ressources institutionnelles	9
3.2.1.2 Les ressources d'exploitation principalement constituées des recettes de tarification	11
3.2.2 L'évolution des charges des gestion dans un contexte d'intégration limitée des compétences de l'EPCI.....	13
3.2.2.1 Les charges de gestion marquée par la diminution des dépenses de personnel et l'importante augmentation des charges à caractère général.....	13
3.2.2.2 Les subventions de fonctionnement accordées pour la gestion d'un service public local	14
3.2.2.3 Les opérations de transferts de compétences à l'EPCI à finaliser pour diminuer les charges de fonctionnement	15
3.3 Le financement de la politique d'investissement	16
3.4 La situation bilancielle	17
3.4.1 L'endettement et le risque lié à deux emprunts structurés	17
3.4.2 Les garanties d'emprunt et les engagements hors bilan.....	18
3.4.3 Le fonds de roulement et la trésorerie.....	19
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
4.1 Une masse salariale contenue en raison d'une diminution des effectifs	20
4.2 Une durée et une organisation du temps de travail à préciser	21
4.2.1 Une durée annuelle du temps de travail qui n'était pas en conformité avec les textes en vigueur jusqu'au 1 ^{er} janvier 2023	21
4.2.2 Une organisation du temps de travail à encadrer	22
4.3 La mise en œuvre du régime indemnitaire	23
4.3.1 Le RIFSEEP	23

4.3.2 Les principales primes cumulables avec le RIFSEEP.....	23
4.3.2.1 Les IHTS	23
4.3.2.2 Les primes versées en raison de fonctions ou de sujétions particulières	24
4.4 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à mettre en place	24

SYNTHÈSE

Mouans-Sartoux est une commune de 10 531 habitants (données INSEE de 2021). Dotée d'une superficie de 1 350 hectares, elle est située à mi-chemin entre les communes de Cannes et Grasse et ne dispose pas de bande littorale. Le territoire communal, malgré la forte pression urbaine, conserve un centre ancien et 180 hectares d'espaces naturels. La collectivité fait partie de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG), regroupant 23 communes et près de 100 000 habitants, et est située à l'extrême sud-est de ce territoire.

La situation financière de la collectivité est contrainte en raison d'une capacité d'autofinancement (CAF) négative sur la moitié de la période, ce qui oblige la commune à recourir à l'emprunt pour financer tout nouvel équipement, la formalisation d'un plan pluriannuel d'investissement s'avérant nécessaire afin de disposer d'un véritable outil de pilotage budgétaire.

Les produits de gestion augmentent plus rapidement que les charges de gestion grâce à une dynamique fiscale portée par une augmentation des bases et une hausse modérée des taux, ce qui n'exonère pas la commune d'entreprendre des efforts en vue de diminuer les charges à caractère général. La finalisation des transferts de charges obligatoires à l'EPCI et l'actualisation du modèle de gestion de certains services publics, à l'exemple du conservatoire de musique, sont à considérer dans cette optique.

En 2023, le niveau de CAF redevient positif et la capacité de désendettement est à l'un de ses plus bas niveaux durant la période sous revue. La collectivité doit toutefois avoir une position prudentielle pour la gestion de sa dette, deux de ses emprunts étant qualifiés à risque de forte augmentation de taux.

Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, soit vingt et un an après l'entrée en vigueur des textes sur la durée annuelle du temps de travail, que la collectivité a adopté des dispositions conformes. De plus, les modalités d'organisation du temps de travail sont très hétérogènes et rendent difficilement lisibles et vérifiables, sans dispositif automatisé de comptabilisation des heures travaillées, les conditions du travail effectif des agents.

Enfin, la collectivité doit adopter de nouvelles lignes directrices de gestion du personnel, devenues caduques depuis le mois de février 2023, un véritable prérequis avant d'entamer le développement d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Actualiser la convention avec l'association « centre d'expression culturelle et artistique », en respectant les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Recommandation n° 2. : Finaliser les transferts à la communauté d'agglomération du pays de Grasse des compétences tourisme et aire d'accueil des gens du voyage.

Recommandation n° 3. : Élaborer un plan pluriannuel des investissements.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un régime de provisions budgétaires afférent aux emprunts reconnus à risque.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 6. : Arrêter les lignes directrices de gestion de la commune dès 2025.

1 LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mouans-Sartoux pour les exercices 2018 et suivants.

Par lettre du 2 septembre 2024 notifiée le 6 septembre 2024, la présidente de la chambre a informé Monsieur Pierre Aschieri, ordonnateur en fonction, de l'ouverture de la procédure. L'entretien précédant les observations provisoires, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 11 décembre 2024 avec le maire de la commune.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à la commune en date du 27 février 2025. La réponse associée a été enregistrée par le greffe le 21 mars 2025. La chambre a arrêté le 2 avril 2025 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la situation financière et la gestion des ressources humaines.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE MOUANS-SARTOUX

Mouans-Sartoux est une commune de 10 531 habitants (données INSEE de 2021). Dotée d'une superficie de 1 350 hectares, elle est située à mi-chemin entre les communes de Cannes et Grasse. Le territoire communal s'établit à 12 kilomètres de la mer, à l'intersection d'un littoral fortement urbanisé et d'un moyen pays qui, malgré la forte pression urbaine, conserve un centre ancien et 180 hectares de forêt. La collectivité fait partie de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG), regroupant 23 communes et environ 100 000 habitants, et est située à l'extrême sud-est de ce territoire.

L'actuel centre-ville s'est développé à partir du centre historique, de part et d'autre du boulevard urbain principal. Ce dernier a vu se développer sur son tracé de nombreux équipements et services à la population (établissements sportifs, culturels, sociaux et de loisirs).

Près d'un tiers des ménages recensés sur la commune appartient à la catégorie socio-professionnelle des retraités et 83 % des logements sont occupés au titre d'une résidence principale (66 % pour l'ensemble du département des Alpes-Maritimes).

Plus de 64 % des ménages fiscaux sont imposés (55 % pour la moyenne maralpaine) et ceux-ci apparaissent plus aisés que la moyenne départementale. La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 27 840 € pour la commune, et seulement de 23 460 € pour le territoire maralpin.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal, suivi selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 57, et de deux budgets annexes « transports » et « pompes funèbres », gérés en nomenclature M 4.

Au vu de la faible activité de ces budgets annexes¹ et de leur poids, l'examen de la situation financière porte sur le budget principal de la commune pour la période 2018 à 2023, en tenant compte également des données du budget primitif 2024.

3.1 Une capacité d'autofinancement négative sur la moitié de la période examinée

La capacité d'autofinancement (CAF) brute dégagée par la section de fonctionnement de la commune permet de constituer un financement propre, destiné à couvrir l'annuité en capital de la dette et tout ou partie du programme d'investissements à venir, en assurant une indépendance financière relative vis-à-vis des établissements de crédits.

Alors que le niveau de la CAF brute considéré comme correct pour consolider l'indépendance financière de la commune est de 15 % des produits de gestion sur cette strate de collectivité, il se situe à son plus bas niveau en 2021, soit 2,1 %, sans jamais atteindre le ratio précité entre 2018 et 2023.

¹ Le BA transports ne dégage aucune ressource d'exploitation et a pour seule recette une subvention annuelle de 100 000 € environ, versée par le budget principal. Il a été clôturé par une délibération du 21 décembre 2023. Le BA pompes funèbres ne dépasse pas les 30 000 € annuels de ressources d'exploitation sur l'ensemble de la période examinée.

Tableau n° 1 : La capacité d'autofinancement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	2 215 707	3 060 593	1 339 359	843 907	1 740 211	2 794 054
<i>- Résultat financier</i>	- 424 553	- 405 920	- 335 786	- 487 723	- 438 567	- 591 568
<i>+/- Titres et mandats annulés</i>	- 6 917	- 8 804	- 11 493	- 589	- 2 372	- 158 585
<i>CAF brute</i>	1 784 237	2 645 869	992 080	355 596	1 299 272	2 043 901
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1 746 420	1 262 099	1 345 288	1 362 699	1 502 755	1 651 211
<i>CAF nette</i>	37 817	1 383 769	- 353 208	- 1 007 103	- 203 484	392 690

Source : comptes de gestion et compte financier unique

La CAF brute étant la seule ressource d'investissement récurrente, le résultat d'exécution annuel devrait permettre la couverture du remboursement en capital de la dette par cette CAF. Or, la commune dispose d'un niveau de CAF brute inférieur à l'annuité en capital de la dette de 2020 à 2022. En 2023, la CAF brute redevient supérieure à l'annuité en capital de l'emprunt, et la CAF nette positive.

La commune doit rétablir durablement sa capacité d'autofinancement, ce qui implique notamment de mieux maîtriser ses charges de fonctionnement, et plus particulièrement ses charges à caractère général (cf. infra).

3.2 Un excédent brut de fonctionnement marqué par une dynamique des recettes et une hausse des charges à caractère général

Les produits de gestion ont augmenté plus rapidement que les charges correspondantes durant les six exercices sous revue (+ 14,3 % pour les produits et + 12,4 % pour les charges). Pour autant, ce constat masque des disparités et l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) aurait été de meilleur niveau si les charges à caractère général avaient été plus contenues.

Tableau n° 2 : L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (A)</i>	16 531 304	19 047 256	16 716 256	16 796 585	17 971 699	18 887 212
<i>Charges de gestion (B)</i>	14 315 597	15 986 663	15 376 898	15 952 678	16 231 488	16 093 158
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	2 215 707	3 060 593	1 339 359	843 907	1 740 211	2 794 054

Source : comptes de gestion et compte financier unique

3.2.1 La dynamique des produits de gestion expliquée par la hausse des ressources fiscales et une hausse des recettes de tarification depuis 2021

3.2.1.1 Les produits fiscaux et les ressources institutionnelles

Le produit de la fiscalité de la commune est constitué des recettes fiscales propres, telles que le produit de la taxe foncière, mais également de la fiscalité perçue par l'EPCI et reversée à la commune. Cette dernière est stable sur la période et s'établit en moyenne à 2,6 M€ par an.

En revanche, les ressources fiscales propres sont en forte hausse et se fixent à 14,65 M€ en 2023 (soit + 21,6 %). Cette augmentation s'explique par une révision annuelle des bases conséquente, puis par une hausse modérée mais continue des taux de taxe foncière de la commune de 2019 à 2023, et enfin par une augmentation du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en 2019 et 2023.

Pour autant, la commune reste en-deçà des taux de fiscalité moyens des communes de sa strate.

Tableau n° 3 : L'évolution des taux de fiscalité locale de 2018 à 2024

En €	2018	2024	Moyenne strate de la commune en 2023 *
<i>Taxe d'habitation résidences secondaires</i>	13,96 %	14,89 %	17,64 %
<i>Taxes foncières propriétés bâties</i>	14,95 %	28,59 %	40,93 %
<i>Taxes foncières propriétés non bâties</i>	52,88 %	60,68 %	53,99 %

Source : chiffres les plus récents disponibles sur le site collectivités.gouv.fr

Concernant les autres produits de gestion, il est à noter une relative stabilité des ressources institutionnelles malgré la baisse de la dotation globale de fonctionnement de près de 200 000 € entre le début et la fin de la période, ainsi que celle de la dotation de péréquation.

Ceci s'explique en grande partie par la participation versée par la caisse d'allocations familiales (CAF) dès le début de la période, dans le cadre du conventionnement établi avec la commune pour le développement de sa politique enfance et jeunesse. En fin de période, ce sont les montants des participations, notamment sous la forme de fonds européens tels que le FEDER ou le fonds Interreg pour les actions de la ville en termes d'alimentation durable, qui permettent de maintenir le niveau des recettes institutionnelles.

Tableau n° 4 : L'évolution des produits de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fiscalité totale nette</i>	12 056 748	12 553 833	12 828 099	12 803 916	13 628 403	14 656 549
<i>Ressources d'exploitation</i>	2 226 399	4 282 535	1 631 932	2 203 337	2 165 423	2 399 011
<i>dont recettes issues de la tarification de services (hors produit des domaines)</i>	916 206	1 447 765	645 432	825 115	937 033	1 130 366
<i>Ressources institutionnelles</i>	1 496 432	1 548 511	1 513 148	1 089 369	1 678 801	1 431 584
<i>Production immobilisée</i>	751 725	662 376	743 076	699 964	499 072	400 068
<i>Produits de gestion</i>	16 531 304	19 047 256	16 716 256	16 796 585	17 971 699	18 887 212

Source : comptes de gestion et compte financier unique

3.2.1.2 Les ressources d'exploitation principalement constituées des recettes de tarification

Les ressources d'exploitation s'établissent à un montant de 2,39 M€ en 2023, supérieur au montant de 2,2 M€ de 2018, avant la crise sanitaire.

En 2019, le total de ces ressources (4,28 M€) est anormalement élevé du fait de l'intégration des écritures comptables des recettes de facturation d'eau et d'assainissement liées à la reprise en régie de l'activité par la commune. Cette étape est intervenue avant la conclusion par la commune d'une délégation de service public avec la société d'économie mixte Eaux de Mouans et la clôture des budgets annexes associés en 2020.

L'évolution de ces ressources est marquée par la dynamique des recettes de tarification de services publics depuis la fin de la crise sanitaire.

Les recettes liées au service de restauration scolaire et de garderie périscolaire représentent un peu plus de 80 % de ces recettes. Il est à noter que les délibérations successives fixant les prix de ces prestations sont détaillées (par exemple, les frais d'alimentation sont dissociés des frais d'animation pour la fixation du prix du repas) et établissent une tarification différenciée essentiellement au vu du quotient familial. La délibération fixe un prix plancher, un prix plafond et le taux d'effort réalisé. Durant la période sous revue, la collectivité a instauré une augmentation raisonnée des tarifs, permettant notamment de supporter l'évolution continue du coût des denrées alimentaires. Selon les dernières données disponibles transmises par la commune sur l'exercice 2023, le prix de revient unitaire du repas avec animation est de 10,59 € et le prix plafond est de 8 € sur cette même année, pour une moyenne de 1 000 repas servis quotidiennement.

Malgré le choix de la collectivité de passer en alimentation 100 % bio dès 2012, ce prix de revient est maîtrisé et, devant le manque d'offre bio locale, une régie municipale agricole a été créée afin de produire des légumes et fruits biologiques pour les cantines.

La régie créée pour le recouvrement des activités enfance-jeunesse a été supprimée en 2022 et la commune émet depuis lors des rôles de facturation générant automatiquement des avis des sommes à payer via les services de la DGFIP. Le recouvrement est donc assuré directement par cette administration. Or, durant la période 2018/2022, le taux d'impayés était en moyenne de 0,2 % selon les chiffres avancés par la collectivité. En 2023, ce taux d'impayés a été multiplié par 10. Devant ce constat et un produit annuel minimum encaissé de 800 000 €, le rétablissement de cette régie est actuellement à l'étude par la collectivité.

La seconde tarification basée sur des critères socio-économiques est celle liée au cinéma, géré par le biais d'une délégation de service public (tarification différenciée en fonction de l'âge ou de la situation professionnelle de l'utilisateur).

Il est également à noter qu'une tarification différenciée est appliquée selon l'origine géographique, à l'exemple de la médiathèque. Les Mouansois se voient appliquer une grille de tarification minorée par rapport aux personnes ne résidant pas dans la commune.

La commune indique ne pas avoir mis en place d'automatisme en termes d'actualisation et de révision de ses tarifs mais ils sont discutés en juin de chaque année pour le domaine de l'enfance-jeunesse et en décembre pour les autres activités, afin de décider ou pas de leur évolution.

3.2.2 L'évolution des charges des gestion dans un contexte d'intégration limitée des compétences de l'EPCI

3.2.2.1 Les charges de gestion marquée par la diminution des dépenses de personnel et l'importante augmentation des charges à caractère général

Les charges de personnel sont contenues et augmentent de 8,41 % en six exercices, en tenant compte du coût annuel du glissement vieillesse technicité et de l'augmentation du point d'indice intervenue au 1^{er} juillet 2023, équivalant à 70 000 € de charges supplémentaires pour 6 mois d'exercice. Cette catégorie de dépenses a même diminué de près de 500 000 € entre 2022 et 2023 en raison du non remplacement de départs à la retraite et d'un redéploiement de personnels.

L'évolution des charges à caractère général est plus erratique. Elles augmentent de 36,6 % entre 2018 et 2023. Il est toutefois important de noter une hausse ponctuelle de près de 700 000 € en 2018 et 2019, expliquée très largement par l'intégration des écritures comptables consécutives à la clôture des deux budgets annexes eau et assainissement, comme développé dans la partie concernant les produits de gestion.

Les principaux postes d'augmentation sont les dépenses liées à l'achat de matières premières et d'énergie. Les dépenses d'énergie 2022 s'établissent à 584 500 € et augmentent de plus d'1 M€ en 2023 (1,63 M€). Sur ce dernier point, la commune s'est notamment positionnée sur la participation à un groupement de commandes porté par la commune de Grasse pour les prochains exercices.

Tableau n° 5 : L'évolution des charges de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges à caractère général</i>	2 369 173	3 058 427	2 312 263	2 824 402	2 980 091	3 237 756
<i>Charges de personnel</i>	9 301 041	9 944 950	10 029 144	10 440 951	10 588 891	10 083 974
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2 291 049	2 703 695	2 780 418	2 401 993	2 374 062	2 497 368
<i>Autres charges de gestion</i>	354 334	279 590	255 073	285 333	288 444	274 059
Charges de gestion	14 315 597	15 986 663	15 376 898	15 952 678	16 231 488	16 093 158

Source : comptes de gestion et compte financier unique

3.2.2.2 Les subventions de fonctionnement accordées pour la gestion d'un service public local

Les subventions de fonctionnement augmentent de 9 % sur la période, soit + 206 000 € entre 2018 et 2023.

La chambre a plus particulièrement examiné la subvention accordée par la commune à une association dénommée centre d'expression culturelle et artistique (CECA), chargée de la gestion du conservatoire de musique municipal et de l'organisation d'événements culturels ponctuels. Cette association perçoit une subvention annuelle de fonctionnement, à savoir 210 000 € en 2023 sur la base d'une convention de 2006, renouvelée chaque année par tacite reconduction.

La chambre rappelle que la commune dispose d'une clause générale de compétence selon l'article L. 2121-29 du CGCT et que la délégation de tout un pan de sa politique culturelle et artistique à l'association CECA doit être formalisée par une véritable convention d'objectifs et de moyens.

En effet, ce conventionnement est obligatoire pour les associations percevant plus de 23 000 € de la part de la commune, selon les dispositions combinées de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. Cette convention doit définir l'objet, le montant, les conditions de versement et d'utilisation de la subvention, pour laquelle un compte-rendu annuel de l'activité est attendu et un contrôle de l'activité par la commune doit être opéré, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.

De plus, en méconnaissance des dispositions réglementaires en vigueur, la convention actuelle prévoit, en son article 5, la mise à disposition de personnels à titre gratuit. Or, en vertu de l'article L. 512-15 du Code général de la fonction publique, celle-ci doit donner lieu à un remboursement.

Les dépenses de personnel, à l'exemple de l'exercice 2023, se sont établies à 117 563,33 €. A ces frais s'ajoutent également les dépenses de travaux et d'entretien (45 000 € en 2023). Ainsi, la commune dépense annuellement environ 162 000 € pour le fonctionnement du conservatoire, qui devraient être valorisés dans la convention sous la forme d'aides en nature, en sus du montant de 210 000 € de subvention directe versée à l'association.

La chambre recommande de formaliser une nouvelle convention avec l'association, dans le respect du cadre législatif et réglementaire en vigueur, ce qui n'implique pas nécessairement la réévaluation corrélative du montant de la subvention allouée. La commune prend l'engagement de se conformer à la réglementation relative aux mises à disposition de personnel à titre onéreux dans les plus brefs délais et de revoir le cadre conventionnel global de cette prestation en 2025.

Recommandation n° 1. : Actualiser la convention avec l'association « centre d'expression culturelle et artistique », en respectant les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

3.2.2.3 Les opérations de transferts de compétences à l'EPCI à finaliser pour diminuer les charges de fonctionnement

La commune subventionnait jusqu'en 2023 l'association Mouans accueil informations sur la base d'une convention d'objectifs triennale. L'association avait notamment pour objet « *la promotion et la communication des événements de la ville* » et « *le développement de l'accueil et de l'information des visiteurs* ». Ainsi, ces missions semblaient s'apparenter aux missions classiquement exercées par les offices de tourisme. En 2021, la commune a repris une partie de l'activité de l'association et du personnel dédié par délibération du 14 avril 2021.

La commune exerce aujourd'hui les missions d'accueil, information et conseil des visiteurs, mais aussi celle d'organisation de visites commentées du village. Pourtant, la compétence tourisme est une compétence obligatoire exercée par la CAPG, notamment par l'intermédiaire d'un office de tourisme (OT) communautaire. L'EPCI indique que la compétence subséquente d'animation touristique est partagée avec les communes membres depuis la loi n°2019-461 du 27 décembre 2019, soit trois ans après le transfert de compétences à la communauté d'agglomération.

En revanche, la gestion de lieux touristiques ou l'accueil de touristes ne relèvent pas de l'animation touristique et sont des missions clairement dévolues aux OT selon les dispositions de l'article L. 133-3 du code du tourisme. L'EPCI a pour projet de confier la gestion de son OT à une société publique locale en cours de constitution, à laquelle le point accueil et information de la commune devrait ainsi juridiquement être rattaché.

De même, la commune gère une aire d'accueil des gens du voyage, qui relève pourtant d'une compétence communautaire. Cet équipement, retenu dans le cadre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage pour la période 2023-2029, ne satisfait pas aujourd'hui à toutes les normes d'exploitation en vigueur. Les services de l'EPCI conduisent un projet d'aménagement en lien avec les services préfectoraux, en vue d'obtenir la labellisation de l'aire.

La chambre engage la commune à tout mettre en œuvre pour ne pas continuer à exercer des compétences qui ne sont plus dans ses attributions.

Recommandation n° 2. : Finaliser les transferts à la communauté d'agglomération du pays de Grasse des compétences tourisme et aire d'accueil des gens du voyage.

3.3 Le financement de la politique d'investissement

Durant la période sous revue, la commune a mené une politique d'investissement soutenue au travers de projets structurants, tels que l'aménagement du parking et du parc du château, les travaux de rénovation de voirie, la rénovation du centre ancien dans le cadre de l'opération cœur de ville intégrant un pôle médical et des logements sociaux, la mise en accessibilité de différents bâtiments municipaux.

La chambre note que les ressources d'investissement hors emprunts sont de 14,28 M€, alors que les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement s'élèvent à 19,22 M€, soit un financement des projets assuré à près de 75 % par des ressources disponibles autres que l'emprunt.

Tableau n° 6 : Le financement de la politique d'investissement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF nette</i>	37 817	1 383 769	-353 208	-1 007 103	-203 484	392 690
<i>Recettes d'investissement hors emprunt</i>	1 486 582	1 327 295	4 802 066	1 400 325	1 876 944	3 390 737
<i>Financement propre disponible</i>	1 524 399	2 711 064	4 448 858	393 222	1 673 460	3 783 427
<i>Dépenses d'équipement</i>	3 312 858	3 452 258	2 817 122	2 604 276	3 717 928	2 444 045
<i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	- 1 806 268	1 011 114	1 488 584	- 2 049 555	- 1 876 787	536 169

Source : comptes de gestion et compte financier unique

La commune assure le suivi de l'ensemble de ses projets d'investissement via un tableur, de manière pluriannuelle. La chambre engage cependant la commune à se doter d'un véritable plan pluriannuel d'investissement (PPI).

En effet, un tel outil de prospective permet de planifier les études relatives à la construction d'équipements, d'anticiper le montage des dossiers de subvention ainsi que les procédures relatives au code de la commande publique.

Un PPI reprend la liste des projets d'équipement relevant des opérations engagées et des opérations nouvelles, le coût de ces différents projets avec les recettes correspondantes possibles (subventions, dotation d'équipement des territoires ruraux, emprunts, FCTVA...) et permet de définir les opérations d'équipement prioritaires par exercice, en vérifiant la soutenabilité financière au regard des moyens et du calendrier des travaux envisagés. La commune s'engage à formaliser un PPI pour les exercices à venir.

Recommandation n° 3. : Élaborer un plan pluriannuel des investissements.

3.4 La situation bilancielle

3.4.1 L'endettement et le risque lié à deux emprunts structurés

La commune a levé 5,1 M€ d'emprunts sur la période examinée, correspondant au besoin de financement constaté de 4,82 M€. L'annuité en capital de la dette est stable puisqu'elle s'établit à 1,74 M€ en 2018 et à 1,65 M€ en 2023. L'encours de la dette, qui s'élevait à 15,55 M€ au 31 décembre 2018, se fixe à 13,77 M€ au 31^{er} décembre 2023.

La structure de la dette de la commune présente un risque pour deux emprunts contractés en 2008 (au regard de la charte de Gissler qui classe les emprunts en fonction des risques encourus). Le premier est classé 3 E avec un capital restant dû de 771 000 € au 31 décembre 2023 et court jusqu'en 2028 ; le second est classé 6 F pour un capital restant dû de 2M € au 31 décembre 2023 et prend fin en 2033. L'encours de ces deux emprunts représente 19 % du stock de dettes de la collectivité.

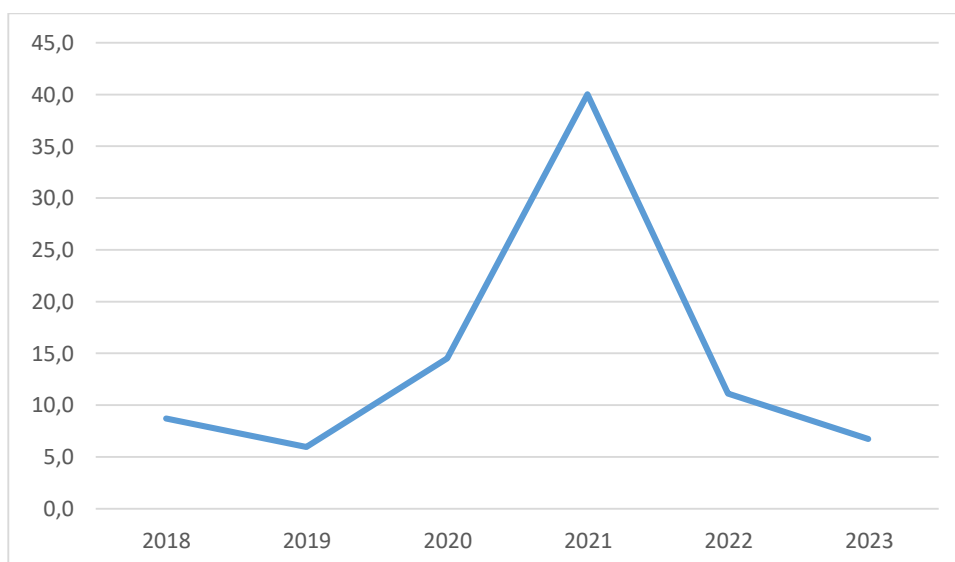
Malgré le fonds national de soutien aux emprunts à risque, la commune a indiqué que le remboursement de ces emprunts restait trop onéreux et n'a pas résilié ces deux contrats. La chambre prend acte de cette décision mais engage la commune à respecter les dispositions du guide pratique du provisionnement des emprunts à risque, publié par la direction générale de finances publiques et mis à jour en 2015.

En effet, ce guide indique que seules constituent une dépense obligatoire les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014. Mais pour les contrats souscrits avant cette date, une évaluation du risque doit être faite et une provision constituée. Cette provision est comptabilisée pour son montant total, par imputation sur la situation patrimoniale nette et sans réduction de l'excédent budgétaire disponible. Ce mécanisme permet de neutraliser budgétairement l'éventuel impact induit par les variations annuelles du stock de provisions.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un régime de provisions budgétaires afférent aux emprunts reconnus à risque.

La capacité de désendettement du budget principal (mesuré par l'encours de dette rapporté à la CAF brute) est de 8,7 ans au 31 décembre 2018. A la fin de l'exercice 2023, elle s'établit à 6,7 années. Cet indicateur est exposé à une forte variabilité, comme en témoigne sa valeur en 2021 (40 ans), du fait d'un niveau très faible de CAF brute dans un contexte post crise sanitaire.

Graphique n° 1 : La capacité de désendettement



Source : comptes de gestion et compte financier unique

La commune doit poursuivre son effort de désendettement pour les exercices à venir.

3.4.2 Les garanties d'emprunt et les engagements hors bilan

Durant la période sous revue, la commune a accordé une garantie d'emprunt à deux organismes :

- au profit de la société d'économie mixte locale (SEML) des eaux de Mouans, par délibérations des 21 juin 2019 et 28 septembre 2023 ;
- au profit du bailleur social 1001 vies habitat - logis familial, pour deux opérations de création de logements sociaux financées par des prêts courant jusqu'en 2035 et 2036.

S'agissant du seul premier point, la SEML a contracté en 2019 un emprunt de 2 millions d'euros afin d'anticiper ses besoins de trésorerie dans le cadre de l'attribution de la délégation de service public pour la compétence eau potable, assainissement collectif et non collectif.

Ce prêt à très court terme (24 mois) a été remboursé et soldé en totalité dans les délais prévus par la SEML, la garantie d'emprunt de la commune étant par conséquent devenue caduque.

Par la suite, la SEML a contracté en 2023 un emprunt de 3 millions d'euros pour une durée de 15 ans, destiné à engager des travaux d'équipements nécessaires au bon fonctionnement des services attendus.

La CAPG et la commune étant actionnaires de la SEML, la garantie d'emprunt a été apportée à hauteur de 50 %, soit 1,5 million d'euros en fonction de l'importance des deux collectivités au sein de l'actionnariat (garantie de 900 000 € pour la CAPG et de 600 000 € pour la commune).

Concernant les engagements hors bilan, la collectivité a conduit une opération pour le compte de tiers avec la CAPG concernant la création et la construction du parking multimodal du Château, par délibération en date du 16 avril 2014. Ce parking est un parc relais pour les usagers des transports en commun, tels que le train ou le bus à haut niveau de service. La commune et la CAPG ont conclu une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de cet équipement. Celle-ci a fait l'objet de nombreux ajustements juridiques et financiers. En effet, selon l'EPCI, le montant accordé au titre de fonds européens de type FEDER a été revu à la baisse suite à un audit de l'autorité nationale d'audit pour les fonds européens réalisé en juin 2023. Le parking multimodal du Château est opérationnel depuis le 7 août 2021, mais la clôture de l'opération budgétaire n'est pas effective, du fait de l'introduction d'un recours de la CAPG auprès des autorités européennes, quant au montant définitif accordé au titre du FEDER.

3.4.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

Outre le recours à l'emprunt, le besoin de financement peut être couvert par une mobilisation du fonds de roulement, qui correspond à la différence entre les ressources stables et les immobilisations.

Il a été particulièrement mobilisé en 2021, exercice au cours duquel le financement propre disponible pour les dépenses d'investissement n'était que de 393 000 €. Malgré cette mobilisation de près de 2,05 M€, le fonds de roulement s'établit à 2,11 M€ à la fin de cet exercice.

La trésorerie du budget principal reste, quant à elle, excédentaire durant toute la période examinée, sans mobilisation de ligne de financement auprès d'un établissement bancaire.

Tableau n° 7 : La formation du fonds de roulement et de la trésorerie

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	667 043	3 040 585	4 113 474	2 110 733	1 799 881	3 168 703
<i>Besoin en fonds de roulement (signe +) ou ressource en fonds de roulement (signe -)</i>	- 401 065	41 930	747 840	- 690 993	- 394 231	- 1 284 597
<i>Trésorerie nette</i>						
<i>En nombre de jours de charges courantes au 31 décembre</i>	1 068 109 27	2 998 656 67	3 365 634 78	2 801 727 62	2 194 11248	4 453 300 97

Source : comptes de gestion et compte financier unique

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est contrainte, la CAF nette de la commune ayant été négative durant la moitié de la période sous revue, malgré la dynamique des recettes fiscales. Les charges de personnel sont quant à elles contenues, contrairement à celles à caractère général, qui ont fortement augmenté. La commune doit aujourd'hui finaliser les transferts de compétence dévolues à l'EPCI et repenser le modèle de gestion de ses services publics, tels que le conservatoire de musique. En fin de période, la capacité de désendettement de la commune a diminué en raison d'un niveau très satisfaisant de ressources propres.

Sa levée d'emprunts a été circonscrite à 5 M€ malgré une politique d'investissement ambitieuse durant les six exercices examinés. La dette est constituée de deux emprunts à risque contractés en 2008, pour lesquels la constitution de provisions est recommandée.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Une masse salariale contenue en raison d'une diminution des effectifs

La maîtrise des dépenses de personnel relevée lors de l'examen de la situation financière s'explique par une diminution des effectifs entre 2018 et 2023.

Tableau n° 8 : Évolution des postes permanents budgétés et pourvus de 2018 à 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectifs budgétés</i>	262	278	281	302	242	278
<i>Effectifs pourvus</i>	250	255	248	268	231	236

Source : annexes IV C1 compte administratif et compte financier unique.

En effet, hormis lors de l'exercice 2021 post crise sanitaire, la commune a vu le nombre de ses agents diminuer. La collectivité n'a pas pourvu certains postes vacants après des départs définitifs de la collectivité et a externalisé des missions comme l'entretien d'une partie des bâtiments communaux. Ainsi, malgré les effets liés au glissement vieillisse technicité (GVT), la réforme « *parcours professionnels carrières et rémunérations* » mise en place progressivement jusqu'en 2020 et la revalorisation du point d'indice en 2023, la masse salariale est restée stable.

En début de période, la commune voit ses dépenses de personnel s'établir à 63 % des charges de fonctionnement, la moyenne de la strate étant de 56,5 %. En 2023, ces ratios sont respectivement de 59,5 % et de 58,9 %, la commune se situant désormais dans la moyenne des collectivités de taille comparable².

4.2 Une durée et une organisation du temps de travail à préciser

4.2.1 Une durée annuelle du temps de travail qui n'était pas en conformité avec les textes en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2023

Le protocole d'aménagement et réduction du temps de travail adopté par délibération du 13 décembre 2001 évoque une durée annuelle du travail de 1 600 heures pour un temps complet. Or, la durée annuelle du travail est portée, à compter du 1^{er} janvier 2002 à 1 600 heures, puis 1 607 heures en incluant la journée de solidarité. Ce n'est que par une décision de l'assemblée délibérante du 8 novembre 2022 que la commune a modifié cette durée.

Dans cette délibération, la commune indique la nécessité de porter la durée hebdomadaire de service à 35 heures pour tous les agents de la commune, indiquant que les agents dont la durée de temps de travail était inférieure avait pu conserver cet avantage depuis le 1^{er} janvier 2002. Il n'en est rien et tous les agents auraient dû, sauf régime dérogatoire exceptionnel, voir leur temps de travail porté à 35 heures hebdomadaires dès l'entrée en vigueur des textes. En effet, les dérogations éventuelles doivent être approuvées par l'assemblée délibérante après avis des instances paritaires. Il est à noter qu'aucune délibération de ce type n'a été produite par la commune.

² Source : collectivite.gouv.fr – fiche détaillée de la commune de Mouans-Sartoux.

Ainsi, tous les agents de la commune travaillaient 1 577 au lieu de 1 607 heures annuelles exigées depuis 2002, comme l'indique le titre I du règlement intérieur de la commune dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

La chambre rappelle que l'obligation de se conformer au plancher-plafond de 1 607 heures annuel a été réitérée dans la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et que la délibération a été prise plus de trois ans après. Le nombre d'heures non travaillées durant la période sous revue équivaut ainsi à quatre postes en équivalent temps plein annuel.

4.2.2 Une organisation du temps de travail à encadrer

Une fois cette base annuelle posée, la délibération de la collectivité doit définir les conditions de la mise en œuvre de l'organisation du temps de travail, à savoir une quotité hebdomadaire de 35 heures ou une quotité supérieure entraînant l'attribution de jours de réduction du temps de travail (RTT) en corollaire.

Le règlement intérieur, approuvé par délibération du 19 décembre 2024 et applicable au 1^{er} janvier 2025, récapitule les possibilités d'organisation³ du temps de travail par service. Dans la plupart des cas, les agents peuvent choisir de travailler de 35 à 37h30, voire 40 heures, selon un temps de présence de 4 à 5 jours. Au vu de l'hétérogénéité des régimes appliqués, il est difficile d'évaluer le temps de travail effectif.

De plus, il n'existe aucun système de contrôle automatisé des horaires de type badgeuse, ce qui ne facilite pas la détermination précise des heures de travail réalisées au-delà des 35 heures hebdomadaires, ces dernières ouvrant notamment droit à l'attribution de jours RTT en compensation. Il en est de même pour la comptabilisation des heures supplémentaires qui n'est donc pas automatisée, alors que l'article 2 du décret n°2002- 60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires oblige à se doter d'un tel système.

Recommandation n° 5. : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

³ Dans le domaine de l'organisation du travail, il est à noter que la commune a adopté une délibération, en date du 8 novembre 2022, encadrant le régime du télétravail.

4.3 La mise en œuvre du régime indemnitaire

4.3.1 Le RIFSEEP

Le RIFSEEP, ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, est l'outil indemnitaire de référence depuis son instauration par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014. Il remplace la plupart des primes et indemnités applicables, hormis les primes liées à des sujétions ponctuelles ou à une technicité particulière, en rapport avec la durée ou les conditions de travail à l'exemple des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou astreintes.

Dans sa délibération, l'assemblée doit prévoir obligatoirement les plafonds et les critères d'attribution pour chacune des deux parts du RIFSEEP : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

Durant la période examinée, les conditions d'attribution et les montants du RIFSEEP sont régis par deux délibérations des 12 décembre 2016 et 26 novembre 2020 et leurs annexes, mais ces dernières ne détaillent pas précisément les critères d'attribution pour l'une et l'autre part. Une nouvelle délibération du 19 décembre 2024, applicable au 1^{er} janvier 2025, précise ces critères.

La chambre note que la commune a élaboré des grilles détaillées par groupe de fonctions, adossées au compte-rendu d'entretien professionnel, détaillant un nombre de points attribués par mission ou expertise permettant de déterminer les montants dévolus à chaque agent.

4.3.2 Les principales primes cumulables avec le RIFSEEP

4.3.2.1 Les IHTS

L'assemblée délibérante doit fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ; celles-ci sont versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence et leur statut particulier.

La chambre observe que le préambule des différentes délibérations sur le RIFSEEP n'établit pas cette liste précisément, visant seulement les cadres d'emplois concernés et ne prévoyant pas les modalités de répartition possible entre récupération et indemnisation. La chambre engage la commune à prendre une délibération spécifique concernant cette prime, qui détaillera la liste des emplois ouvrant droit aux IHTS ainsi que les conditions de répartition entre récupération et indemnisation.

4.3.2.2 Les primes versées en raison de fonctions ou de sujétions particulières

Pendant la période sous revue, la chambre note qu'il n'existe aucune délibération fixant le cadre d'attribution et les montants de référence de ces primes spécifiques, à l'exemple de l'indemnité de permanence, de sujétions horaires, d'intervention ou la prime de responsabilité. La plupart de ces primes sont listées en faisant référence aux montants prévus par le décret idoïne, mais les conditions d'éligibilités, les personnels attributaires et les montants versés ne sont pas détaillés.

Ces précisions sont apportées par la récente délibération, accompagnée d'une annexe, prise le 19 décembre 2024, à la suite du contrôle de la chambre.

4.4 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à mettre en place

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) permet d'adapter – à court et moyen termes – les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences issues des orientations stratégiques de la commune et aux modifications de leurs environnements technique, juridique ou financier.

La GPEC est une démarche de gestion prospective des ressources humaines qui permet d'accompagner le changement. Elle doit faciliter collectivement l'appréhension des questions d'emploi et de compétences et aider à construire des solutions transversales, répondant simultanément aux enjeux de tous les acteurs concernés : les élus et la direction, les personnels et les usagers.

La commune indique ne pas avoir mis en place une politique de GPEC et ne dispose plus à ce jour de lignes directrices de gestion (LDG), en contradiction avec les dispositions du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 créant l'obligation pour les collectivités d'en adopter. En effet, les LDG ont été entérinées par arrêté municipal en date du 10 février 2021 pour une durée de deux années. Or, la collectivité n'a présenté aucun nouveau document depuis la fin de la période de validité du document.

Selon l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique, « *les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ».

Aussi, la chambre recommande à la commune d'arrêter des lignes directrices de gestion, un préalable à la mise en œuvre d'une politique de GPEC. La commune indique avoir opéré en 2024 les réformes dans les domaines du régime indemnitaire et du temps de travail, nécessaires avant l'adoption des lignes directrices de gestion.

Recommandation n° 6. : Arrêter les lignes directrices de gestion de la commune dès 2025.

En revanche, la commune a élaboré d'autres outils de gestion et d'accompagnement des compétences, tels qu'un plan de formation pluriannuel et un document unique d'évaluation des risques professionnels réalisé en 2020, appuyée dans ce projet par le centre départemental de gestion des Alpes-Maritimes.

Aux termes de l'article L. 421-1 du code du travail, l'autorité territoriale doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des agents. L'évaluation des risques professionnels est au centre de la démarche de prévention. Elle doit formaliser dans un document unique, les résultats de l'évaluation des risques professionnels. Cette mise à jour doit être réalisée annuellement, la commune devant par conséquent reprendre et actualiser ce document.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs ont évolué à la baisse durant la période sous revue, ce qui a permis de contenir l'augmentation des dépenses de personnel. Concernant la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures, une disposition légale en vigueur depuis 2002, la commune ne s'est conformée à cette obligation qu'à compter du 1^{er} janvier 2023. Les modalités d'organisation du temps de travail sont de plus très hétérogènes et rendent difficilement lisibles, sans dispositif automatisé de comptabilisation des heures, les conditions du travail effectif des agents. Enfin, la collectivité doit élaborer une politique de gestion des emplois et des compétences, en commençant par arrêter les lignes directrices de gestion, prérequis dans l'élaboration d'une véritable stratégie de ressources humaines.



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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