



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE GRIMAUD
(Var)
à compter de l'exercice 2010

Rappel de la procédure :

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Grimaud à partir de 2010. Par lettre en date du 6 mars 2015, le président de la chambre en a informé le maire, M. Alain Benedetto, seul ordonnateur durant la période examinée. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 13 octobre 2015

Lors de sa séance du 19 novembre 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Benedetto et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

M. Benedetto a répondu par courrier du 1^{er} février 2016.

Après avoir constaté que l'avocat de deux tiers mis en cause n'avait pas donné suite à l'audition qu'il avait demandée, et avoir entendu le rapporteur, la chambre a, le 7 avril 2016, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 15 avril 2016 puis par lettre du 14 juin 2016, après rectification pour erreurs matérielles, à Monsieur Alain Benedetto, ordonnateur en fonction.

Monsieur Alain Benedetto a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	2
SYNTHESE.....	5
RECOMMANDATIONS	6
1. Présentation générale.....	7
2. Les relations avec les organismes de regroupement.....	7
2.1. Les syndicats intercommunaux	7
2.2. La communauté de communes	8
2.2.1. Le périmètre.....	8
2.2.2. Les compétences.....	8
2.2.3. Les mutualisations	10
3. La fiabilité des informations budgétaires et comptables	10
3.1. La comptabilité administrative	10
3.1.1. Le débat d'orientations budgétaires (DOB)	10
3.1.2. Les restes à réaliser en dépenses et recettes	11
3.1.3. Les prévisions et les réalisations budgétaires	11
3.1.4. L'affectation de la taxe de séjour	11
3.1.5. Les participations de la commune	12
3.2. Comptabilité générale.....	12
3.2.1. Le rattachement des charges et des produits	12
3.2.2. Les recettes (c/471) et dépenses (c/472) à classer ou à régulariser	13
3.2.3. Les immobilisations.....	14
3.2.4. Les dotations aux provisions	15
3.2.5. Les flux réciproques avec les budgets annexes	15
4. La situation financière	19
4.1. L'équilibre de la section de fonctionnement	19
4.1.1. Analyse des produits.....	20
4.1.2. Analyse des charges	23
4.1.3. Les dépenses de personnel.....	23
4.1.4. L'autofinancement.....	25
4.2. Le financement des investissements.....	25
4.3. La situation bilancielle	26
4.3.1. Le fonds de roulement	26
4.3.2. La dette	27
5. La gestion des ressources humaines	28
5.1. L'évolution des dépenses de personnel	28

5.2. L'évolution des effectifs au cours de la période de 2010 à 2014	29
5.2.1. Les informations données par la collectivité	29
5.2.2. Les emplois saisonniers et les emplois occasionnels	30
5.2.3. La répartition par catégorie et par filière	30
5.3. Le temps de travail	31
5.3.1. Le régime des absences exceptionnelles	31
5.3.2. La durée annuelle du travail et le régime des congés annuels.....	31
5.3.3. Les heures supplémentaires	33
5.3.4. L'absence au travail.....	39
5.4. Le régime indemnitaire.....	40
5.4.1. Le dispositif mis en place	40
5.4.2. La prime exceptionnelle	43
5.4.3. Les indemnités d'astreinte	44
5.4.4. La prime de service et de rendement (PSR) de la filière technique	45
5.4.5. L'indemnité spéciale de fonction de la police municipale	46
5.4.6. L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)	46
5.4.7. L'indemnité spécifique de service de la filière technique	47
5.4.8. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)	48
5.4.9. La prime de fin d'année des titulaires	48
6. Les concessions de plages	49
6.1. Le suivi des concessions.....	50
6.1.1. Les rapports de la commune à l'État	50
6.1.2. Le contrôle du respect des conditions d'exploitation	50
6.2. Les redevances et l'équilibre financier des sous-traités	52
6.2.1. Le montant des redevances.....	52
6.2.2. L'équilibre financier du service.....	54
6.3. L'exécution des sous-traités 2008-2014.....	54
6.3.1. La durée des sous-traités et de la période annuelle d'exploitation.....	54
6.3.2. L'avenant n° 3 du sous-traité d'exploitation du lot n° 1	55
6.3.3. Les deux avenants n° 3 du sous-traité d'exploitation du lot n° 3.....	58
6.3.4. La résiliation du sous-traité d'exploitation du lot n° 11	60
6.3.5. La résiliation du lot n° 15	60
6.3.6. La non exploitation des lots n° 7, 8 et 9	61
6.4. L'attribution des concessions de plage en 2015	61
6.4.1. Les critères de choix et les obligations des candidats	61
6.4.2. La limitation du nombre de lots attribuables	63

6.4.3. L'admission des candidatures.....	64
6.4.4. Le choix des candidats admis à la négociation par la commission	64
6.4.5. La négociation avec les candidats retenus.....	66
6.4.6. Le choix des candidats par le conseil municipal	68
Annexe 1 : Dépenses de 2012 mandatées en 2013.....	69
Annexe 2 : Soldes intermédiaires de gestion.....	70
Annexe 3 : Tableau de financement	71
Annexe 4 : Bilan fonctionnel.....	72
Annexe 5 : Prix attendus pour les sous-concessions de plage.....	73

SYNTHESE

La commune de Grimaud, qui compte moins de 5 000 habitants, a un budget atypique par rapport aux communes de cette strate démographique : 16 M € de recettes de fonctionnement en 2014 (y compris les budgets annexes). Compte tenu de sa population touristique qui est estimée à 50 169 habitants, elle est d'ailleurs surclassée dans la strate des communes de 40 000 à 80 000 habitants et fait l'objet d'un classement « comme station de tourisme ».

Son intégration à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez, créée au 1^{er} janvier 2013 seulement, s'est accompagnée de son retrait de plusieurs syndicats à vocation multiple dont certains ont été recréés sous forme de syndicats à vocation unique. De plus, du fait de la référence aux « actions d'intérêt communautaire », les compétences acquises par la communauté ne lui ont pas été entièrement transférées par ses communes membres. Ainsi, la commune de Grimaud a conservé son office de tourisme, qu'elle a d'ailleurs érigé en établissement public à partir de 2014, bien que « l'action touristique » fasse partie des compétences obligatoires de la communauté.

L'examen des comptes de la commune a conduit à plusieurs observations mettant en cause non seulement leur fiabilité mais aussi leur régularité, voire même leur sincérité. La chambre est notamment amenée à rappeler que, si les crédits budgétaires constituent une limite au mandatement des dépenses, ils constituent d'abord une limite à leur engagement.

La commune jouit d'une situation financière particulièrement aisée. En effet, alors même que la pression fiscale y est nettement inférieure à la moyenne nationale, elle peut investir sans pratiquement recourir à l'emprunt. Sa capacité d'autofinancement est cependant en baisse car elle subit, comme les autres collectivités, une amorce d'effet de ciseaux engendré par sa contribution à l'effort de redressement des finances publiques (au travers de la réduction de la dotation globale de fonctionnement qui lui est allouée), alors même que sa participation à la péréquation horizontale va s'accroître. Durant la période examinée, les charges de gestion ont d'ailleurs augmenté plus vite non seulement que les produits mais aussi que l'inflation. Ce sont les charges de personnel qui sont responsables de cette forte augmentation, puisqu'elles ont augmenté au rythme de +6,3 % par an en moyenne et représentent désormais plus de 50 % des charges courantes de la commune.

L'augmentation des dépenses de personnel résulte de celle des effectifs, à la suite de la reprise en régie de certaines activités qui étaient externalisées, mais s'explique aussi par l'augmentation des dépenses liées au régime indemnitaire. Ce régime repose sur une délibération de 2005 mise à jour partiellement en 2012 qui entraîne l'attribution de primes indues ou liquidées de manière erronée. En outre, bien que la commune se soit dotée d'une procédure de modulation des indemnités que l'on peut considérer comme novatrice, la lourdeur de la gestion du dispositif mis en place ne lui a pas permis d'atteindre l'objectif qu'elle s'était fixée de se doter d'un véritable outil dynamique de gestion des ressources humaines. Le niveau atteint par l'absentéisme est d'ailleurs inquiétant. Enfin, la gestion des heures supplémentaires échappe au contrôle de la collectivité et génère des coûts importants tant par leur nombre que par leur mode de liquidation qui est erroné pour les agents à temps partiel ou à temps non complet, au point qu'un agent dans cette situation peut gagner plus que s'il travaillait à temps complet.

En 2008, 5 concessions de plage ont été renouvelées par l'État à la commune jusqu'en 2020. Ces concessions, réparties en 16 lots, ont été subdélégées en 2008 puis en 2014 sous la forme de sous-traités, 5 lots restant inexploités. La commune n'a pas établi de rapport à l'État en 2010 et 2011 et ceux relatifs aux années 2012 et 2013 sont incomplets, notamment parce que la majorité des sous-traitants ne rendent ni leurs propres rapports ni les bilans d'exploitation. La commune n'est donc en mesure ni d'apprécier les conditions d'exécution du service public ni d'optimiser l'équilibre financier. Les quelques observations faites aux sous-traitants pour leur rappeler leurs obligations résultent pour la plupart d'observations adressées à la commune par les services de l'État. Les avenants consentis sur les sous-traités de 2008 sont discutables tant sur la forme que sur le fond et la procédure d'attribution des nouveaux sous-traités en 2015 n'est pas exempte de critiques.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 :** Vérifier les crédits disponibles avant chaque engagement juridique.
- Recommandation n° 2 :** Améliorer les procédures de contrôle du temps de travail.
- Recommandation n° 3 :** Revoir l'organisation et la liquidation des heures supplémentaires.
- Recommandation n° 4 :** Mettre à jour le régime indemnitaire.
- Recommandation n° 5 :** Exiger la production des rapports des sous-concessionnaires de plage dans les délais prévus et assurer leur présentation en séance du conseil municipal.

1. Présentation générale

Située en bordure du massif des Maures, la commune de Grimaud s'étend sur 44,6 km² et comptait 4 145 habitants selon les statistiques de l'INSEE de 2012 en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Entourée par les communes de Cogolin, La Garde-Freinet et La Môle, elle est située à 25 km au Sud-Ouest de Fréjus, la plus grande ville de plus de 50 000 habitants aux alentours.

Les données économiques les plus saillantes concernent :

- L'importance du pourcentage de résidences secondaires, soit 72,9 % des logements en 2011, contre 24,7 % de résidences principales.
- La population touristique qui est estimée à 50 169 habitants (recensement de 1999).
- La forte proportion de retraités qui représentent 31 % de l'ensemble de la population et 37 % de la population à partir de 15 ans.
- La capacité d'accueil touristique (accueil marchand en dehors des locations meublées) qui est la plus élevée du secteur.

La commune de Grimaud n'est plus chef-lieu de canton, puisqu'elle fait désormais partie du canton de Sainte-Maxime. Mais ce déclassement ne devrait avoir des conséquences sur le montant des dotations de l'État qui lui sont attribuées qu'à compter de 2017¹ (V. ci-après, l'analyse de la situation financière).

Déjà surclassée dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants, par arrêté préfectoral du 10 mars 2000, puis dans la strate des communes de 40 000 à 80 000 habitants, par arrêté du 6 mars 2008, la collectivité a fait l'objet d'un classement « comme station de tourisme » pour une durée de 12 ans, par décret du 2 novembre 2011. Ce nouveau classement, qui devra être renouvelé en 2017, lui permet notamment de percevoir la taxe de séjour et, bien qu'elle compte moins de 5 000 habitants, de percevoir directement la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux².

De fait, avec 2 759 € par habitant de produits de fonctionnement (budget principal, exercice 2014), la commune se situe bien au-delà de la moyenne des communes de 3 500 à 5 000 habitants (1 297 €).

2. Les relations avec les organismes de regroupement

La commune de Grimaud était, au 31 décembre 2014, membre de 6 syndicats intercommunaux. À compter du 1^{er} janvier 2013, elle est devenue membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez.

2.1. Les syndicats intercommunaux

La commune, qui adhérait à 11 syndicats en 2010, n'était plus membre que de 7 en 2014 :

1. le syndicat mixte d'électrification du Var, créé en 2002 ;
2. le syndicat intercommunal de distribution d'eau de la corniche des Maures, créé en 1970 ;
3. le SIVU du Golfe, créé en 2013, à la suite de la dissolution du SIVOM de même nom ;
4. le SIVU du Pays des Maures et du Golfe de Saint-Tropez, idem ;
5. le syndicat mixte du massif des Maures (protection et valorisation du massif), créé en 2014 ;

¹ Il n'a pas plus d'effet sur les indemnités de fonction de ses élus (CGCT, article L. 2123-22-1°).

² Mais aussi de majorer les indemnités de fonction de ses élus (CGCT, article L. 2123-22-3°) et le régime indemnitaire de ses agents (article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

6. le syndicat intercommunal des collectivités territoriales informatisées des Alpes Méditerranée (mise à disposition de plateformes de dématérialisation et d'outils connexes), créé en 2014 ;
7. le syndicat des communes du littoral varois.

Les informations données à ce sujet en annexes des comptes administratifs sont assez confuses tant en ce qui concerne l'appartenance de la commune à des syndicats que s'agissant de leur dénomination. Ainsi, selon ces annexes, la commune adhérerait, en 2010, à 8 syndicats contre 5 au 31 décembre 2014.

Par exemple :

- Le syndicat intercommunal de distribution d'eau de la corniche des Maures (production, traitement et distribution de l'eau), auquel la commune aurait adhéré en 1970, n'apparaît en annexe du compte administratif qu'en 2014.
- Le syndicat intercommunal des collectivités territoriales informatisées des Alpes Méditerranée n'apparaît pas dans l'annexe du compte administratif de 2014, alors que la commune semble y avoir adhéré durant cette année.
- Le syndicat des communes du littoral varois, auquel la commune a adhéré en 1999, n'apparaît dans aucune des annexes de la période examinée, alors qu'il n'a pas été dissous en 2013, contrairement à ce qu'a indiqué la commune en cours d'instruction.

2.2. La communauté de communes

2.2.1. Le périmètre

La commune de Grimaud fait partie d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé au 1^{er} janvier 2013 par arrêté préfectoral n° 24/2012 en date du 27 décembre 2012. La forme juridique de ce groupement est celle d'une communauté de communes, dite « du Golfe de Saint-Tropez », qui regroupe les 12 communes qui appartenaient aux cantons de Grimaud et de Saint-Tropez³ et compte une population de 56 550 habitants (soit 5,43 % de la population du département du Var). Cette communauté de communes est soumise au régime de la fiscalité propre additionnelle.

La commune occupe 4 sièges sur 41 au conseil communautaire, dont un siège de vice-président dévolu à son maire, M. Alain BENEDETTO.

La création de la communauté de communes du golfe de Saint-Tropez a entraîné la dissolution de 7 syndicats : 3 dont le périmètre était identique à celui de la communauté, 4 dont le périmètre y était inclus.

2.2.2. Les compétences

Conformément à l'arrêté préfectoral, les compétences des syndicats dissous ont été reprises par l'EPCI. Mais, à l'énoncé de la liste des syndicats d'appartenance de la commune (V. ci-avant), force est cependant de constater que certains d'entre eux ont été recréés en 2013 sous une autre forme et que deux nouveaux syndicats ont été créés en 2014.

Ainsi, dans le premier cas, le SIVOM du Golfe, en charge de la collecte des ordures ménagères et déchets assimilés, déchetteries et traitement des boues d'épuration a été dissous. Mais sa dernière compétence a été conservée par le SIVU du Golfe créé en janvier 2013. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a précisé que cette compétence devrait être transférée à partir du 1^{er} janvier 2017, date à laquelle la loi NOTRe fait obligation de transférer aux communautés de communes la totalité de la compétence « Déchets ménagers ».

³ Soit, par ordre croissant de la taille de leur population : Sainte-Maxime, Cogolin, Cavalaire-sur-Mer, Saint-Tropez, Grimaud, La Croix-Valmer, Gassin, Le Plan-de-la-Tour, Ramatuelle, La Garde-Freinet, La Môle et Rayol-Canadel-sur-Mer.

Tel est également le cas du SIVOM du pays des Maures et du Golfe de Saint-Tropez, qui a conservé la compétence culture et enseignement artistique sous la forme d'un SIVU de même nom auquel la commune adhère, ce SIVU gérant le conservatoire « Rostropovitch / Landowski ».

D'après ses statuts, la communauté s'est précisément substituée à la commune et aux syndicats auxquels elle adhérerait pour les compétences suivantes :

- Compétences obligatoires :
 - aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, observatoire du territoire communautaire, système d'informations géographiques ;
 - Développement économique : actions de développement économique, action touristique, recensement et valorisation du patrimoine communautaire, actions de soutien à l'agriculture et à la pêche maritime.
- Compétences optionnelles :
 - Protection de l'environnement : gestion, valorisation et élimination des déchets ménagers et assimilés, entretien de la forêt et protection contre les incendies, aménagement et entretien des cours d'eau, observatoire marin et politique du littoral, gestion des risques, alimentation en eau potable et assainissement ;
 - Politique du logement et du cadre de vie : programme local de l'habitat, accueil des gens du voyage.
- Compétences facultatives :
 - Politique des transports et des déplacements : études et plans de déplacement, organisation du transport scolaire ;
 - Actions en faveur de la formation et de l'emploi : soutien à l'association « Mission locale Golfe de Saint-Tropez Pays des Maures », animation et coordination des opérateurs de formation professionnelle, étude et accompagnement du projet de diversification et de renforcement de l'offre d'enseignement et de formation, réflexion sur l'implantation d'établissements d'enseignement.

Cependant, la définition même de certaines compétences et la référence à plusieurs reprises aux « actions d'intérêt communautaire » font que les compétences ne sont jamais entièrement transférées.

Par exemple, dans le domaine du tourisme, l'action touristique communautaire est définie comme étant complémentaire avec les actions menées par chaque commune. C'est pourquoi la commune de Grimaud a conservé son office de tourisme, qu'elle a d'ailleurs érigé en établissement public par délibération du 16 décembre 2013. Parallèlement, la SAEM « Pays des Maures et du Golfe de Saint-Tropez » est devenue la SPL « Golfe de Saint-Tropez Tourisme », par décision de son assemblée générale du 24 septembre 2013. Son actionnaire majoritaire est la communauté de communes. Son président-directeur-général est M. Alain BENEDETTO, maire de Grimaud.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes a précisé que, dans le domaine du tourisme, ont été déclarées d'intérêt communautaire certaines actions et en particulier « la participation financière au fonctionnement de la Maison du Tourisme, outil opérationnel de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez pour la promotion de la destination "Golfe de Saint-Tropez" ». Ce découpage de la compétence est, en effet, apparu pertinent dans un territoire « sur lequel chacune des communes le composant est à elle seule une entité touristique forte et différente des autres ».

De même, la compétence relative aux transports scolaires ne concernant que l'organisation des transports scolaires. La commune y a consacré en 2004 un budget annexe d'un montant de 101 867 € (en fonctionnement).

Enfin, la compétence « eau et assainissement » concerne pour l'instant seulement l'étude du transfert de ces services à la communauté. Cette compétence reste donc exercée par un syndicat s'agissant de l'eau (V. ci-avant) et par la commune s'agissant de l'assainissement (service délégué à la SAUR, 575 249 € de recettes de fonctionnement au budget annexe en 2014). Le président de la communauté de communes a fait savoir que les transferts effectifs devraient avoir lieu au 1^{er} janvier 2018 pour l'eau et au 1^{er} janvier 2019 pour l'assainissement.

En définitive, la création de l'EPCI n'a entraîné aucun transfert de personnel pour ce qui concerne la commune de Grimaud.

2.2.3. Les mutualisations

La commune a adhéré au groupement de commandes lancé par le syndicat mixte de l'énergie des communes du Var (SYMIELECVAR) pour l'achat d'électricité, et avait signé avec le syndicat du Golfe de Saint-Tropez et du Pays des Maures une convention de mise à disposition des services techniques municipaux, pour la maintenance des abords de la « Maison du tourisme ».

Les comptes de la commune de 2013 et 2014 ne traduisent aucun mouvement financier avec la communauté au titre de la mise à disposition de personnel, de remboursement de frais, de participations, ou même de subventions, alors que les statuts de la communauté indiquent qu'elle « recherchera la mutualisation de moyens et de services avec les communes membres (...) dans le cadre de conventions bipartites passées entre la communauté et chaque commune concernée ».

Cependant, par délibération du 9 avril 2015, le conseil municipal a approuvé « les termes d'une convention de mutualisation de services à intervenir avec la communauté ». Cette convention concernerait « la mise à disposition d'équipes techniques municipales (...) afin d'assurer des prestations diverses de maintenance générale ».

3. La fiabilité des informations budgétaires et comptables

3.1. La comptabilité administrative

3.1.1. Le débat d'orientations budgétaires (DOB)

Ainsi que le prévoit le règlement intérieur du conseil municipal en son article 13, le débat d'orientations budgétaires prévu par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales a bien lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget.

Il présente, comme prévu, les éléments de contexte, une analyse financière rétrospective et même prospective. Les caractéristiques de l'endettement sont présentées au travers des ratios de capacité de désendettement et de capacité d'épargne. Mais le type d'emprunt n'est pas détaillé.

Pour le budget 2015, un rapport d'orientations budgétaires a été rédigé en décembre 2014 et transmis aux conseillers pour la séance du conseil municipal du 31 mars, le budget ayant été voté le 9 avril 2015. Ce délai un peu bref entre la tenue du DOB et le vote du budget était lié à la période des élections départementales de mars 2015. En 2014, le débat d'orientations budgétaires avait eu lieu le 18 février.

3.1.2. Les restes à réaliser en dépenses et recettes

Depuis 2012, l'état des restes à réaliser, qui ne concerne que l'investissement, est joint au compte administratif de manière détaillée : par imputation, fonction, numéro d'engagement, tiers et montant.

Le total est correctement intégré au résultat de l'exercice.

Dans ses observations provisoires, la chambre a constaté que de nombreuses dépenses présentaient des dates d'engagement identiques à celles de l'enregistrement des factures, ce qui traduisait le fait que le service des finances n'était pas toujours informé de l'engagement juridique des dépenses. Elle a rappelé qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales, le « contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique ».

La réponse sur ce point du maire de la commune fait apparaître que, contrairement à la chambre, il juge satisfaisant le fait que, selon les propres calculs de ses services, 86 % des dépenses de fonctionnement et 87 % des dépenses d'investissement soient engagées comptablement préalablement au mandatement.

3.1.3. Les prévisions et les réalisations budgétaires

Les comptes de la commune (budget principal) font apparaître les taux d'exécution budgétaires suivants pour les deux derniers exercices examinés :

Tableau 1 – Taux d'exécution des crédits budgétaires (réels)

En euros	Prévision	Exécution			Taux		
		Mandatements	Engagements (restes à réaliser)	Total	Hors restes à réaliser	Y compris restes à réaliser	
2013							
Fonctionnement	Recettes	14 901 633	14 653 880	14 653 880	98,34%	98,34%	
	Dépenses	12 494 074	11 531 592	11 531 592	92,30%	92,30%	
Investissement	Recettes	5 470 838	3 589 003	557 646	4 146 649	65,60%	75,80%
	Dépenses	8 039 265	3 942 490	1 357 104	5 299 594	49,04%	65,92%
2014							
Fonctionnement	Recettes	15 533 291	15 441 195	15 441 195	99,41%	99,41%	
	Dépenses	13 935 673	12 896 717	12 896 717	92,54%	92,54%	
Investissement	Recettes	5 280 117	3 701 056	177 753	3 878 809	70,09%	73,46%
	Dépenses	8 103 175	3 674 585	864 529	4 539 114	45,35%	56,02%

Source : CRC, à partir des comptes administratifs et de gestion

Les taux en recettes sont supérieurs à ceux en dépenses. Ils sont satisfaisants en fonctionnement mais restent faibles en investissement, même après prise en compte des restes à réaliser.

3.1.4. L'affectation de la taxe de séjour

L'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique ». En outre, en application de l'article R. 2333-43 du code général des collectivités territoriales (avant sa modification par le décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 relatif à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire⁴), les communes qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire étaient tenues de faire figurer, dans un état annexe au compte administratif, les recettes procurées par cette taxe pendant l'exercice considéré et l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices de tourisme.

Au cours de la période examinée, l'état d'affectation n'a figuré ni dans les annexes du compte administratif du budget principal, ni dans celui de l'office de tourisme. L'information

⁴ La modification apportée consiste en ce que les informations seront désormais centralisées et publiées par les services de la direction générale des finances publiques.

n'a d'ailleurs pas non plus été donnée par la comptabilité fonctionnelle, puisque, par exemple en 2013, la sous-section 95 « Aide au tourisme » recensait 155 211,41 € de dépenses pour seulement 108 179,48 € de recettes, alors que le produit de la taxe s'est élevé à 834 551 € cette année-là (V. ci-après au paragraphe 4.1.1.1.3).

3.1.5. Les participations de la commune

L'article L. 2313-3 du code général des collectivités territoriales liste les états qui doivent être annexés aux documents budgétaires. Parmi ceux-ci, figure la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier. En 2011, cette annexe (IV-C2) n'a pas été produite. De 2012 à 2013, elle ne mentionne qu'une délégation de service public avec « RCE Héliport », pour un engagement à hauteur de 100 000 €. Ce n'est que sur l'annexe du compte de l'exercice 2014 que la commune mentionne une participation au capital de la société d'économie mixte de Grimaud (SEGRIM) à hauteur de 418 263,82 €, ainsi que la date du 9 août 1988.

À la balance, depuis au moins l'exercice 2009, le solde du compte 261 « Titres de participation » est de 533 190 €. Pour justifier ce solde, la commune a indiqué qu'il correspondait à des titres de participation à la SEGRIM acquis au 1^{er} janvier 1995 à hauteur de 857 500 F (130 725,03 €) et à une augmentation du capital de la même SEM le 11 juillet 2000 pour 2 640 000 F⁵ (402 465,41 €).

La différence ainsi constatée sur les titres qui auraient été acquis avant 2000, d'un montant de 114 926,62 € (130 725,03 € + 402 465,41 € - 418 263,82 €), n'a pas été entièrement expliquée mais pourrait en partie provenir d'un coût d'acquisition différent de la valeur nominale des titres. En effet, une délibération du 23 décembre 1987 approuvait le projet de statuts de la SEM de Grimaud, et la souscription de 8 250 actions de 100 F chacune, soit 825 000 F et non pas 857 500 F.

En tout état de cause, la chambre rappelle que, conformément aux explications données par la maquette budgétaire, l'engagement qui devrait être mentionné dans l'annexe devrait être la part de capital détenu dans la SEM et que la colonne « Nature de l'engagement » doit « indiquer la date de la décision (délibérations, contrats ou décisions de l'exécutif) » correspondante, soit ici celles des délibérations prévues par l'article L. 1524-1 du CGCT portant sur la composition du capital d'une société d'économie mixte locale ou ses modifications.

3.2. Comptabilité générale

3.2.1. Le rattachement des charges et des produits

Le tableau 2 ci-après fait apparaître une évolution erratique du volume des charges et des produits rattachés.

Le montant des reports de charge représente une part non significative du résultat des exercices de la période examinée, à l'exception de l'exercice 2010 où la différence entre les produits et les charges rattachés représente plus de 18 % du résultat.

⁵ Cette augmentation de capital, effectivement autorisée pour 16 500 actions de 160 F chacune par une délibération du 8 décembre 1999, était sans doute irrégulière au regard du seuil de participation des collectivités territoriales au capital des SEM qui était de 80 % à l'époque. D'ailleurs, un rapport d'analyse critique du commissaire aux comptes de la SEGRIM daté du 11 juillet 2004 fait état d'une « dette » de la SEM envers la commune d'un montant de 63 663 € correspondant à un « excès de versement consenti lors de l'augmentation de capital réalisé en 2000 ». Aucune opération budgétaire ou comptable n'a été enregistrée pour constater cette « créance » de la commune.

Une diminution des charges rattachées est constatée entre 2010 et 2014. Le maire a expliqué que cette diminution trouvait son origine dans la non utilisation de la journée complémentaire jusqu'en 2011, à la demande du receveur municipal qui a accepté de le confirmer à sa demande. Ainsi, il a indiqué que le montant des rattachements avait baissé à compter de 2013 en raison du mandatement des factures en début d'année N+1 et de l'organisation des rappels des fournisseurs qui permet de lisser la réception des factures avant la fin de l'année civile.

Tableau 2 – Rattachement des charges et des produits

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fournisseurs - Factures non parvenues	332 098	172 887	0	56 102	69 906
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	87 359	41 231	0	118	745
+ Divers - Charges à payer	300	221	0	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	419 757	214 340	0	56 220	70 651
Charges de gestion	7 975 606	8 170 286	8 368 062	8 289 560	8 804 372
Charges rattachées en % des charges de gestion	5,3%	2,6%	0,0%	0,7%	0,8%
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	15 444	43 598	37 924	0	9 000
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	15 444	43 598	37 924	0	9 000
Produits de gestion	10 855 125	11 780 280	11 929 804	11 748 682	11 547 515
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,1%	0,4%	0,3%	0,0%	0,1%
Différence (produits - charges rattachées)	-404 313	-170 742	37 924	-56 220	-61 651
Différence produits et charges rattachés/(produits + charges de gestion)	-4,3%	-1,7%	0,4%	-0,6%	-0,6%
Résultat de l'exercice	2 208 124	2 886 064	2 798 074	2 369 478	1 660 744
Différence en % du résultat	-18,3%	-5,9%	1,4%	-2,4%	-3,7%

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

L'absence de rattachement des charges et des produits en 2012 a été justifiée par le manque de crédits disponibles. De fait, une vérification, opérée dans les pièces justificatives du compte de gestion de l'exercice 2013 (V. annexe n° 1), montre qu'un montant de charges d'environ 68 000 €, mandaté au début de l'année 2013, aurait dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2012⁶.

La chambre rappelle que chaque engagement d'une dépense doit rester dans la limite des autorisations budgétaires, conformément aux dispositions de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996. Un manque de crédits disponibles pour effectuer des mandatements traduit, en effet, le fait que les crédits ont été engagés juridiquement mais pas comptablement.

Recommandation n° 1 : Vérifier les crédits disponibles avant chaque engagement juridique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait savoir qu'il prenait bonne note de cette recommandation mais entendait « insister sur le fait que celle-ci est déjà appliquée dans son organisation comptable », ce que démentent les observations présentées ci-avant aux paragraphes 3.1.2 et 3.2.1, de même que l'annexe 1. La chambre maintient donc sa recommandation.

⁶ En effet, 37 mandats de 2013, représentant un montant total de 66 518,58 €, étaient justifiés par des factures de 2012, et deux mandats, représentant un montant total de 1 261,06 €, étaient justifiés par des factures du début du mois de janvier 2013 avec des dates de service fait de 2012. Tous ces mandats auraient donc dû être émis au moins en journée complémentaire de l'exercice 2012 sur les crédits de cet exercice.

3.2.2. Les recettes (c/471) et dépenses (c/472) à classer ou à régulariser

Tableau 3 – Imputations provisoires de recettes et de dépenses

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes à classer ou à régulariser	6 860	66 732	13 390	16 356	670 989
Produits de gestion	10 855 125	11 780 280	11 929 804	11 748 682	11 547 515
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,1%	0,6%	0,1%	0,1%	5,8%
Dépenses à classer ou à régulariser	83 786	0	149 742	0	0
Charges de gestion	7 975 606	8 170 286	8 368 062	8 289 560	8 804 372
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	1,1%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%

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

Les recettes à régulariser connaissent une augmentation significative et inhabituelle en 2014 où elles représentent près de 6 % des produits de gestion, le compte 4718 « Autres recettes à régulariser » enregistrant un solde de 670 368,94 € à la clôture de cet exercice.

Cette situation provient de nombreux et importants recouvrements avant émission de titres – notamment six versements de dotation globale de fonctionnement de juin à décembre 2014 – qui ont bien fait l'objet, pour la plupart, de l'émission de titres tardivement en fin d'exercice mais n'ont été régularisés par le receveur qu'en février 2015⁷. Elle doit être examinée avec le comptable public afin qu'elle ne se reproduise plus car elle peut fausser l'appréciation de la situation financière de la collectivité. De son côté, la commune doit émettre plus rapidement les titres de régularisation.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire a estimé que cette observation ne concernait pas la commune mais son comptable. La chambre ne peut que regretter que le maire ne s'intéresse qu'à la comptabilité administrative et pas à la comptabilité générale qui permet seule d'établir le bilan de la commune, en faisant notamment apparaître ses créances et ses dettes.

3.2.3. Les immobilisations

Dans la période examinée, le comptable n'a produit un état de l'actif que pour l'exercice 2013 alors que l'instruction budgétaire et comptable M14 lui fait obligation d'en établir « tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs) ».

Cependant, l'ordonnateur a produit les inventaires valorisés correspondants.

L'examen de ces inventaires laisse apparaître que le compte 203 « Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion » enregistre des dépenses très anciennes qui n'ont pas été suivies de réalisation et qui ne devraient donc plus se trouver à ce compte.

Y figurent notamment de nombreuses études concernant la zone d'aménagement concertée, dite « d'économie nouvelle » (ZEN), commandées à divers cabinets entre 2004 et 2011 (V. tableau 4).

Le maire a cependant fait savoir qu'il n'avait pas renoncé à son projet qui aurait été simplement retardé par la crise économique, les investisseurs démarchés s'en étant retirés. Il considère donc qu'il est encore possible que les frais d'études engagés puissent être intégrés à la valeur des terrains qui seront aménagés quand l'opération aura aboutie.

⁷ Ces titres ont bien été pris en charge : leur contrepartie figure en solde du compte 44312 « Opérations particulières avec l'État - Recettes », pour un montant de 657 271 €.

Tableau 4 – Frais d'études non régularisés

Exercice	Mandat	Bénéficiaire	Montant
2004	1-2035	Cabinet "Vox publica"	25 000,00 €
2005	114-1505	DEGW	11 302,20 €
2005	199-2180	DEGW	13 813,80 €
2005	239-2379	DEGW	16 744,00 €
2006	352-2519	DEGW	11 840,40 €
2007	181-1262	BR Ingenierie	18 029,70 €
2007	377-2436	BR Ingenierie	10 853,71 €
2008	177-1336	BR Ingenierie	8 880,30 €
2009	317-2407	BR Ingenierie	7 989,28 €
2009	33-257	BR Ingenierie	11 983,92 €
2009	33-258	BR Ingenierie	2 870,40 €
2009	462-3330	BR Ingenierie	8 372,00 €
2011	46-466	BR Ingenierie	4 784,00 €
		Total	152 463,71 €

3.2.4. Les dotations aux provisions

La commune a opté pour des provisions semi-budgétaires.

Aucune provision n'a été enregistrée durant la période examinée, alors que l'article 6227 « Frais d'actes et de contentieux » enregistre de nombreuses dépenses relatives à des litiges concernant essentiellement l'urbanisme. Parmi eux, on constate l'ouverture de contentieux en première, deuxième et troisième instance devant des juridictions administratives et, dans certains cas, des indemnisations susceptibles d'être exigées de la commune.

La chambre rappelle que les provisions pour litiges (article 1511) sont obligatoires en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT et qu'elles doivent désormais être constituées dès l'ouverture d'un contentieux et non plus « lorsqu'une première décision de justice rend probable le risque de mise à la charge de la commune (...) d'une dépense » (version de l'article R. 2321-2 du CGCT en vigueur du 9 avril 2000 au 29 décembre 2005).

3.2.5. Les flux réciproques avec les budgets annexes

Les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes sont mal imputés :

- 1°) les nomenclatures budgétaires et comptables ne sont pas respectées, ce qui ne permet pas d'identifier immédiatement les flux réciproques ;
- 2°) des opérations ne sont pas comptabilisées au cours du même exercice dans les deux budgets concernés ;
- 3°) des recettes ou des dépenses en principe réciproques ne sont constatées que dans un seul budget ;
- 4°) toutes les dépenses qui leur incombent ne sont pas imputées aux budgets annexes.

Les trois dernières anomalies relevées nuisent à la fiabilité, voire à la sincérité des comptes de la commune, car ceux-ci ne reflètent pas « une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice »⁸.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a estimé que les écarts constatés ne concernaient que « des volumes budgétaires mineurs et marginaux ». Il a ajouté que, « lorsque la commune s'en [était] rendue compte, elle [avait immédiatement] régularisé la situation et ce, en 2013 et en 2015, sans attendre le rapport de la chambre, ce qui traduit bien une réelle absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre » du budget.

⁸ Article 47-2 de la Constitution.

3.2.5.1. Les transferts d'actifs et de passifs entre le budget principal et les budgets annexes

Tableau 5 – Compte d'affectation aux budgets annexes

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Comptes de liaison et de rattachement					
Compte 181 - Budget principal	-2 162 606,44	-2 162 606,44	-2 162 606,44	-3 287 606,44	-3 169 954,80
Compte 181 - BA PF	0,00	0,00	0,00	0,00	
Compte 181 - BA Asst	0,00	0,00	0,00	0,00	
Compte 181 - BA TS	88 176	88 176	88 176	88 176	88 176,00
Compte 181 - BA Port	0,00	0,00	0,00	0,00	
Compte 181 - BA Parking	1 956 779	1 956 779	1 956 779	3 081 779	3 081 779,00
Compte 181 - BA OT		117 652	117 652	117 652	
Compte 181 - Budgets annexes	2 044 954,80	2 162 606,59	2 162 606,44	3 287 606,44	3 169 955,00
Différence	-117 652	0	0	0	0

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le compte 181 « Compte de liaison : affectation à ... » est utilisé pour affecter un actif ou un passif à un budget annexe : il est débité pour transférer un actif (une immobilisation nécessaire à l'exécution du service objet du budget annexe), il est crédité pour transférer un passif (un emprunt lié à un actif transféré). Comme l'indique l'instruction budgétaire et comptable M14, « le compte 181 représente donc, dans chacune des comptabilités, la contrepartie des éléments d'actifs et de passifs transférés ».

La différence constatée en 2010 traduit le fait que les transferts d'actifs et de passifs associés ont été comptabilisés dans le budget principal mais ne l'ont été dans le budget annexe de l'office de tourisme que l'année suivante.

En outre, le compte 181 du budget principal ne fait l'objet d'aucune subdivision par budget annexe, comme ce devrait être le cas. Cette anomalie est à régler en liaison avec le receveur municipal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a estimé que cette observation ne concernerait que le comptable, ce qui confirme qu'il s'intéresse peu à la comptabilité générale, même quand il s'agit de comptes également budgétaires, ce que la chambre ne peut que regretter.

3.2.5.2. Les subventions d'équipement

En 2014, un montant de subvention d'équipement de 120 000 € aux établissements rattachés n'est pas imputé correctement dans les comptes du budget annexe correspondant.

Tableau 6 – Subventions d'équipement aux budgets annexes

en €	2013	2014
Subventions d'équipement BP->BA		
Compte 20416 Subventions d'équipement aux établissements rattachés - BP	-35 355	-192 355
Compte 1314 Subventions d'équipement transférables - BA	35 355	72 355
Compte 1315 Subventions d'équipement transférables (groupement) - BA M14	0	0
Compte 1324 Subventions d'équipement non transférables - BA M14	0	0
Compte 1325 Subventions d'équipement non transférables (groupements) - BA M14	0	0
Totaux (devraient être nuls)	0	-120 000

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Par délibération du 11 mars 2014, la commune a, en effet, décidé d'accorder une subvention d'équipement de 120 000 € au budget des transports. Cette subvention a été imputée à l'article 1311 « Subvention d'équipement - État et établissements nationaux » du budget annexe, alors qu'elle aurait dû l'être à l'article 1314 « Subventions d'équipement des communes ».

3.2.5.3. Les flux réciproques aux comptes de résultat

3.2.5.3.1. Subventions d'exploitation

Des écarts ont été constatés dans l'enregistrement des subventions d'exploitation versées par la commune à différents budgets annexes.

Tableau 7 – Subventions d'exploitation aux budgets annexes

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions de fonctionnement aux budgets annexes					
Compte 657363 Subventions de fonctionnement aux SPA - BP	0	0	0	0	0
Compte 657364 Subventions de fonctionnement aux SPIC - BP	0	-300 000	-200 000	0	-89 400
Compte 67441 Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC - BP	0	0	0	0	0
Compte 74748 Participations - Communes - BA M14	0	0	0	0	0
Compte 74758 Participations - Groupements - BA M14	0	0	0	0	0
Compte 774 Subventions exceptionnelles - BA M4	0	300 000	200 000	0	0
Compte 74 - Subventions d'exploitation - BA M4	146 427	96 032	71 231	128 653	198 486
Ecarts constatés	146 427	96 032	71 231	128 653	109 086

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

C'est le cas notamment pour les subventions d'exploitation versées de 2010 à 2014 au budget des transports scolaires (70 000 € chaque année) et au budget de l'assainissement, imputées à l'article 65738 du budget principal qui concerne les « Autres organismes publics » au lieu de l'article 65736.

À l'inverse, les subventions exceptionnelles qui ont été attribuées au budget du parking en 2011 et 2012 auraient dû être imputées à l'article 67441. Elles l'ont été à l'article 657364 qui concerne les subventions de fonctionnement.

Il en va de même pour la subvention de 89 400 € versée au budget de l'assainissement en 2014, la délibération du 11 mars 2014 ayant motivé cette attribution en visant l'un des cas dérogatoires prévus à l'article L. 2224-2 du CGCT.

3.2.5.3.2. Personnel mis à disposition

Les recettes constatées dans le budget principal au titre des mises à disposition de personnel facturées aux budgets annexes ne trouvent pas leur équilibre en dépenses dans les écritures comptables de ces derniers, comme prévu à l'article R. 2221-81 du CGCT.

Tableau 8 – Mises à disposition de personnel aux budgets annexes

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Personnel					
Compte 70841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP	146 828	146 078	150 373	673	22 051
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M14	0	0	0	0	0
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M4	0	0	0	0	0
Ecarts constatés	146 828	146 078	150 373	673	22 051

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les articles utilisés dans les budgets annexes sont en effet inappropriés : article 6218 au lieu de l'article 6215 pour les budgets annexes du cimetière, des parkings (M4) et du tourisme (M14), et au lieu de l'article 621 pour le budget annexe de l'assainissement (M49A).

Nonobstant ces erreurs d'imputation, les écritures enregistrées au cours d'un exercice ne sont pas équilibrées en intégralité au budget annexe correspondant. Pour tous les budgets annexes concernés, des écritures de reliquats des exercices précédents sont imputés sur l'exercice en cours, empêchant ainsi le mandatement de l'intégralité des sommes dues au titre d'un exercice comptable. À titre d'exemple, sur l'année 2012, le budget principal a enregistré, au compte 70841, un titre n° 427 de 19 714,20 € pour les mises à disposition au budget des transports. Sur ce budget annexe, deux mandats ont été émis au compte 6218 durant le même exercice, l'un correspondant au reliquat des mises à disposition 2011, en raison d'une disponibilité insuffisante des crédits ouverts sur cet article (certificat administratif de décembre 2011), l'autre, d'un montant de 17 865 € qui correspond à une partie des sommes, d'un montant total de 19 714,20 €, appelées au budget principal en 2012.

Interrogée sur la diminution sensible du montant des mises à disposition facturées en 2013 et 2014, la collectivité a reconnu ne pas avoir voulu constater de dépenses au budget annexe du tourisme, qui n'a « pas assez de trésorerie », et à celui des transports, qui « a connu en 2013 de grosses réparations de véhicules ». Dans ce second cas, la collectivité fait observer que le budget annexe s'équilibre par une subvention du budget principal et qu'il « a été décidé de ne pas solliciter le remboursement de la mise à disposition de personnels du budget Principal vers le budget annexe et ainsi éviter une augmentation de la subvention d'équilibre ».

La chambre rappelle que l'obligation de créer des budgets annexes résulte essentiellement de la nécessité de connaître leur équilibre financier, ce qui n'est pas assuré si toutes les charges et tous les produits les concernant n'y sont pas imputés.

3.2.5.3.3. *Remboursement de frais*

Les écritures ne sont pas non plus équilibrées en ce qui concerne les remboursements de frais, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 9 – Remboursement de frais par les budgets annexes

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Frais					
Compte 70872 Remboursement de frais par les BA - BP	12 626	11 506	10 646	9 846	9 000
Compte 62871 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BAM14	0	0	0	0	0
Compte 6287 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BAM4	0	0	0	0	0
Ecarts constatés	12 626	11 506	10 646	9 846	9 000

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les sommes correspondantes ont été enregistrées à l'article 678 « Autres charges exceptionnelles » du budget de l'assainissement au lieu de l'être à l'article 628. Les remboursements de frais imputés au budget principal en 2010 et en 2011 ont été mandatés en 2012.

Au surplus, le transfert entre les deux budgets a été justifié par un remboursement de la surtaxe d'assainissement payée par la commune qui n'a aucun fondement juridique.

4. La situation financière

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2014 (en €)	%
Budget principal	GRIMAUD	M14	15 457 956	94,70 %
Budget annexe	Pompes funèbres	M4	37 555	0,23 %
Budget annexe	Assainissement	M49A	575 249	3,52 %
Budget annexe	Transports scolaires	M43A	101 867	0,62 %
Budget annexe	Port communal	M4	23 322	0,14 %
Budget annexe	Parking	M4	127 098	0,78 %
Budget annexe	Office de tourisme	M14	0	0,00 %
		Totaux	16 323 047	100,00 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

N.B. : Les budgets annexes « Parking » et « Port communal » disposent de leur propre compte au Trésor et l'office de tourisme a été érigé en établissement public autonome, à compter de l'exercice 2014.

Compte tenu des poids financiers respectifs du budget principal et de chaque budget annexe, sauf indication contraire, l'analyse financière qui suit ne concerne que le budget principal. Les éléments nécessaires à l'appréciation de l'évolution de la situation financière de ce budget au cours des exercices 2010 à 2014 sont résumés aux annexes 2 (soldes intermédiaires de gestion), 3 (tableau de financement) et 4 (bilan fonctionnel).

4.1. L'équilibre de la section de fonctionnement

Tableau 10 – Résultats de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Indice des prix à la consommation	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	1,4%
Produits de gestion	10 855 125	11 780 280	11 929 804	11 748 682	11 547 515	1,6%
- Charges de gestion	7 975 606	8 170 286	8 368 062	8 289 560	8 804 372	2,5%
= Excédent brut de fonctionnement	2 879 520	3 609 994	3 561 742	3 459 122	2 743 143	-1,2%
en % des produits de gestion	26,5%	30,6%	29,9%	29,4%	23,8%	
Produits nets	10 970 718	11 845 366	12 301 476	11 844 279	11 617 807	1,4%
- Charges nettes	8 762 594	8 959 302	9 503 403	9 474 801	9 957 062	3,2%
= Résultat de fonctionnement	2 208 124	2 886 064	2 798 074	2 369 478	1 660 744	-6,9%
en % des produits nets	20,1%	24,4%	22,7%	20,0%	14,3%	

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

Comme le résume le tableau 10, durant la période examinée, les charges de gestion ont augmenté beaucoup plus vite que les produits de gestion et que l'inflation : +2,5 % par an en moyenne, contre +1,6 % par an pour les produits et +1,4 % pour l'inflation. Mais, en réalité, l'écart dans l'évolution des charges et des produits n'est sensible, du point de vue de son effet sur l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qu'entre 2013 et 2014, l'EBF ne représentant plus que 23,8 % des produits de gestion en 2014, contre près de 30 % les trois exercices précédents.

Les produits et charges nets ont subi un écart encore plus important, alors que les produits ont évolué comme l'inflation. Si bien que le résultat de fonctionnement a considérablement chuté entre 2013 et 2014, pour ne plus représenter que 14,3 % des produits nets, contre 20,1 % en début de période.

4.1.1. Analyse des produits

4.1.1.1. Les produits fiscaux

Tableau 11 – Produits fiscaux

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
Indice des prix à la consommation	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	1,4%
Impôts locaux (c/731)	5 412 930 €	8 467 370 €	8 770 915 €	9 146 427 €	9 286 694 €	14,4%
+ Fiscalité reversée (c/732)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0,0%
+ Autres impôts et taxes	2 135 151 €	2 745 724 €	2 683 159 €	1 988 647 €	2 838 449 €	7,4%
- Reversements et restitutions (c/739)	0 €	-2 765 844 €	-2 924 358 €	-2 784 459 €	-3 816 664 €	0,0%
= Produits fiscaux nets	7 548 081 €	8 447 250 €	8 529 716 €	8 350 615 €	8 308 479 €	2,4%
/ Produits nets	10 970 718 €	11 845 366 €	12 301 476 €	11 844 279 €	11 617 807 €	1,4%
en % des produits nets	68,8%	71,3%	69,3%	70,5%	71,5%	

Source : INSEE et comptes de gestion

Les produits fiscaux représentent environ 70 % des produits nets de fonctionnement et ont augmenté de +2,4 % par an sur la période, à un rythme bien supérieur à l'inflation.

4.1.1.1.1. Les impôts locaux

Les impôts locaux (taxes d'habitation, taxes foncières et cotisation foncière des entreprises) ont connu une progression sensible entre 2010 et 2011, du fait de l'augmentation du taux de la taxe d'habitation, qui est passé de 8,47 % à 15,50 %, et de celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui est passé de 24,87 % à 26,08 %⁹. Ces taux n'avaient pas augmenté depuis 2002 et, en définitive, la pression fiscale demeure faible puisque le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des quatre taxes dépasse à peine 50 %, ce qui veut dire que les produits communaux seraient presque multipliés par deux si la commune appliquait les taux moyens nationaux.

Les bases augmentent également à un taux supérieur aux taux de revalorisation forfaitaire. À partir de l'exercice 2011, les taux n'ayant pas été modifiés, c'est donc du fait de l'augmentation physique des bases que les produits des impôts locaux ont augmenté. Le maire attribue l'essentiel de cette augmentation au travail effectué sur la vérification des bases d'imposition par les services municipaux en liaison avec les services fiscaux¹⁰.

4.1.1.1.2. Les reversements et restitutions

Les reversements et restitutions ne concernent que marginalement les impôts, mais essentiellement les prélèvements effectués par l'État au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui représentent environ 2,7 M €/an depuis 2012 (V. tableau 12).

Tableau 12 – Reversements et restitutions

en €		2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
7391	Reversements et restitutions sur impôts locaux	0	-2 765 844	-144 208	0	-1 032 205	0,00%
73923	Reversement sur FNGIR	0	0	-2 780 150	-2 784 459	-2 784 459	0,00%
Totaux		0	-2 765 844	-2 924 358	-2 784 459	-3 816 664	0,00%

Source : Comptes de gestion

⁹ En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé qu'au cours de l'année 2011, les communes avaient été rendues attributaires uniques de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties par le transfert, à leur profit, de la part départementale de ces deux impôts.

¹⁰ Dans le cadre des dispositions de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales.

Mais, à partir de 2015, la commune se verra aussi imputer une partie de la contribution de l'intercommunalité au fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC). La délibération du conseil communautaire du 27 avril 2015 a, sans explication, fixé la part de la commune à 11,11 % du « montant (...) de l'augmentation entre le prélèvement 2014 et celui de 2015 », alors que sa population ne représente que 7,51 % de la population totale des communes membres et que ses recettes de fonctionnement n'en représente que 7,59 %. Cette distorsion s'expliquerait, d'après le maire, par le fait que le critère utilisé pour la répartition aurait été celui du potentiel fiscal qui désavantage, en l'occurrence, la commune¹¹.

En 2013 et 2014, ces contributions ont représenté 1 338 614 € et 2 382 702 € pour l'ensemble de l'intercommunalité¹². La délibération précitée annonçait une forte augmentation pour 2015 (+37 %), qui devrait, en fait, être supérieure. En définitive, la commune a fait savoir qu'elle devrait se voir prélever 102 456 €.

4.1.1.1.3. Les autres impôts et taxes

Tableau 13 – Autres impôts et taxes

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
7336 Droits de place	7 479 €	8 013 €	9 636 €	10 062 €	9 374 €	5,8%
7343 Taxe sur les pylônes électriques	10 944 €	11 484 €	12 012 €	12 456 €	12 876 €	4,1%
7351 Taxe sur l'électricité	332 992 €	338 575 €	340 869 €	366 383 €	364 132 €	2,3%
7362 Taxes de séjour	261 042 €	250 759 €	257 032 €	47 032 €	970 278 €	38,9%
7363 Impôt sur les spectacles	3 134 €	11 596 €	0 €	0 €	0 €	-100,0%
7381 Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	1 519 561 €	2 125 296 €	2 062 043 €	1 552 714 €	1 481 788 €	-0,6%
7388 Autres taxes diverses	0 €	0 €	1 567 €	0 €	0 €	0,0%
Autres impôts et taxes	2 135 151 €	2 745 724 €	2 683 159 €	1 988 647 €	2 838 449 €	7,4%

Source : Comptes de gestion

Les autres impôts et taxes ont connu une évolution non significative du fait de l'imputation erratique des taxes de séjour encaissées – tantôt au budget de l'office de tourisme, tantôt au budget principal – qui font l'objet d'un partage entre le budget principal, le budget de l'office de tourisme et le département, comme le montre le tableau 14.

En effet, le conseil général a décidé que 10 % du produit des taxes de séjour devaient lui être reversé et, par délibération du 20 mars 2006, le conseil municipal avait décidé d'en affecter les deux tiers au budget annexe du tourisme, le tiers qui devait demeurer au budget principal étant justifié par le financement des « dépenses destinées à favoriser l'attractivité de notre territoire (entretien des plages ; qualité des eaux de baignades...) ».

Par délibération du 23 mai 2013, le conseil municipal a ensuite décidé d'affecter la totalité des produits à l'office de tourisme érigé en établissement public, dans la perspective de son classement en 1^{ère} catégorie qui présenterait beaucoup d'avantages pour la commune, notamment la possibilité de rester classée comme station de tourisme.

Le même tableau montre que le montant des taxes levées augmente régulièrement. Mais la commune ne dispose plus de marge de manœuvre puisqu'elle applique les plafonds maxima prévus par la réglementation en la matière.

¹¹ D'après le II de l'article L. 2336-3 du CGCT, sauf dérogation, « le prélèvement calculé pour chaque ensemble intercommunal conformément aux 2° et 3° du I est réparti entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale défini au III de l'article L. 5211-30, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes, mentionné au IV de l'article L. 2334-4, et de leur population. »

¹² Source : comptes de gestion de la communauté (compte 73925 « Prélèvements pour reversements de fiscalité - FPIC »).

Tableau 14 – Imputation des taxes de séjour

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
Recettes au budget de l'office	870 390 €	835 999 €	856 773 €	920 228 €		
Recettes au budget principal					970 278 €	
Taxes de séjour encaissées	870 390 €	835 999 €	856 773 €	920 228 €	970 278 €	2,8%
Reversement au budget principal	-261 042 €	-250 759 €	-257 032 €	-47 032 €		
Reversement au budget de l'office					-927 278 €	
Reversement au département	-87 012 €	0 €	-83 599 €	-85 677 €	-92 023 €	
en % des taxes encaissées	10,00%	0,00%	9,76%	9,31%	9,48%	
Recettes nettes au budget principal	261 042 €	250 759 €	257 032 €	47 032 €	-49 023 €	
en % des taxes encaissées	29,99%	30,00%	30,00%	5,11%	-5,05%	
Recettes nettes au budget de l'office	522 336 €	585 240 €	516 142 €	787 519 €	927 278 €	
en % des taxes encaissées	60,01%	70,00%	60,24%	85,58%	95,57%	
Taxes de séjour conservées	783 378 €	835 999 €	773 174 €	834 551 €	878 255 €	2,9%

Source : Comptes de gestion

4.1.1.2. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentaient 18 % des produits nets en 2010 et n'en représentent plus que 15,3 % en 2014 (V. tableau 15).

Tableau 15 – Dotations et participations

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
Indice des prix à la consommation	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	1,4%
Dotations et participations						
- Dotation globale de fonctionnement	1 654 672 €	1 613 026 €	1 590 375 €	1 549 737 €	1 450 062 €	-3,2%
+ Dotation générale de décentralisation	273 €	747 €	942 €	0 €	0 €	-100,0%
+ Autres dotations et participations	316 261 €	362 296 €	329 134 €	300 617 €	324 073 €	0,6%
- Reversements et restitutions	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0,0%
= Dotations et participations	1 971 207 €	1 976 069 €	1 920 451 €	1 850 354 €	1 774 135 €	-2,6%
/ Produits nets	10 970 718 €	11 845 366 €	12 301 476 €	11 844 279 €	11 617 807 €	1,4%
en % des produits nets	18,0%	16,7%	15,6%	15,6%	15,3%	

Source : INSEE et comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement en constitue l'essentiel et c'est elle qui est en diminution constante, au taux de -3,20 % par an en moyenne depuis 2010. Cette diminution se poursuivra bien entendu jusqu'en 2017 dans le cadre de la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques. Ainsi, en 2015, la contribution mise à la charge de la commune à ce titre s'est élevée à 216 970 €, alors qu'elle n'était que de 89 568 € en 2014.

Comme indiqué ci-avant, la commune, qui n'est plus chef-lieu de canton, devrait également perdre la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR), à compter de l'exercice 2017. En 2014, cette fraction, destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissements de 10 000 à 20 000 habitants, s'était élevée à 34 703 € sur un montant total de DSR de 79 332 €.

4.1.1.3. Les autres produits de gestion courante

Tableau 16 – Autres produits de gestion

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
Indice des prix à la consommation	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	1,4%
Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	105 881 €	107 698 €	106 545 €	257 868 €	135 906 €	6,4%
Revenus des immeubles	418 611 €	419 279 €	417 177 €	418 062 €	421 094 €	0,1%
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0 €	9 967 €	119 600 €	208 333 €	100 000 €	0,0%
Produits divers de gestion courante	61 868 €	51 188 €	13 083 €	1 077 €	128 221 €	20,0%
Autres produits de gestion courante	586 361 €	588 131 €	656 405 €	885 340 €	785 221 €	7,6%
/ Produits nets	10 970 718 €	11 845 366 €	12 301 476 €	11 844 279 €	11 617 807 €	1,4%
<i>en % des produits nets</i>	5,3%	5,0%	5,3%	7,5%	6,8%	

Source : Comptes de gestion

Les autres produits de gestion courante sont constitués à près de 50 % par les revenus des immeubles et sont en augmentation. Mais ils ne représentent qu'environ 7 % des produits nets.

4.1.2. Analyse des charges

Tableau 17 - Charges

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Structure moyenne	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 772 097	2 414 225	2 544 029	2 600 837	2 696 991	30,5%	-0,7%
+ Charges de personnel	3 588 929	3 925 643	4 163 543	4 279 947	4 591 069	48,2%	6,3%
+ Subventions de fonctionnement	502 351	800 133	680 193	504 297	601 266	7,2%	4,6%
+ Autres charges de gestion	1 112 228	1 030 286	980 297	904 479	915 045	11,6%	-4,8%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	202 302	196 458	197 132	236 336	205 607	2,4%	0,4%
= Charges courantes	8 177 907	8 366 744	8 565 194	8 525 896	9 009 978	100,0%	2,5%
<i>Charges à caractère général / charges courantes</i>	33,9%	28,9%	29,7%	30,5%	29,9%		
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	43,9%	46,9%	48,6%	50,2%	51,0%		
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	2,5%	2,3%	2,3%	2,8%	2,3%		

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

Le tableau 17 montre que ce sont les charges de personnel qui sont responsables de la forte augmentation des charges courantes constatée ci-avant.

4.1.2.1. Les charges à caractère général

Ces charges sont stables sur la période examinée, avec une évolution annuelle de -0,7 % de 2010 à 2014. Leur proportion par rapport à la totalité des charges courantes est cependant en diminution sensible : 33,9 % en 2010, pour 29,9 % en 2014.

Cette évolution est néanmoins contrastée : les assurances et les frais bancaires, de même que les impôts et taxes augmentent, alors que des baisses significatives sont enregistrées sur les contrats de prestations et sur les dépenses d'entretiens et réparations. D'après le maire, ces baisses s'expliqueraient par le fait qu'une partie des prestations est désormais assurée en régie.

4.1.3. Les dépenses de personnel

Ces charges connaissent une progression annuelle très importante de +6,3 % en moyenne, si bien qu'elles représentent en 2014 plus de 50 % des charges courantes contre moins de 45 % en 2010. Pour le même exercice, dans les communes de la même strate démographique que Grimaud (communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre), elles représentaient 508 € par habitant contre 1 090 € pour la commune.

Lors du débat d'orientations budgétaires de 2015, le maire a imputé la hausse constatée à l'évolution mécanique des dépenses de personnel (revalorisation des indices,

GVT, avancement de grade...) et à une politique de la commune qui tendrait à renforcer les compétences et les « savoirs faire ».

Ces dépenses sont analysées plus en détail ci-après, dans la partie consacrée aux ressources humaines.

4.1.3.1. Les subventions versées

Tableau 18 - Subventions

		2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
6573	Subventions de fonctionnement aux organismes publics <i>en % du total</i>	192 000 € 38,2%	504 000 € 63,0%	405 000 € 59,5%	235 962 € 46,8%	325 407 € 54,1%	14,1%
6574	Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé <i>en % du total</i>	310 351 € 61,8%	296 133 € 37,0%	275 193 € 40,5%	268 335 € 53,2%	275 859 € 45,9%	-2,9%
	Subventions de fonctionnement	502 351 €	800 133 €	680 193 €	504 297 €	601 266 €	4,6%

Source : Comptes de gestion

Le tableau 18 montre que l'évolution constatée de +4,6 % par an en moyenne résulte essentiellement de l'augmentation des subventions aux organismes publics, qui ont presque doublé entre 2010 et 2014 et ont même atteint des pics en 2011 et 2012.

Comme le tableau 19 permet de le déterminer, les subventions récurrentes concernent essentiellement le centre communal d'action sociale (CCAS).

Tableau 19 – Subventions aux organismes publics

en €		2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
657362	CCAS	122 000	134 000	135 000	165 500	165 500	7,9%
657364	Etablissements et services rattachés à caractère industriel et commercial	0	300 000	200 000	0	89 400	0,0%
65738	Autres organismes publics	70 000	70 000	70 000	70 462	70 507	0,2%
	Subventions de fonctionnement	192 000	504 000	405 000	235 962	325 407	14,1%

Source : Comptes de gestion

Comme indiqué ci-avant dans la partie relative à la fiabilité des comptes, les subventions imputées au compte 65738 pour 70 000 € annuels concernent le budget annexe des transports. Celles imputées au compte 657364 concernent des subventions exceptionnelles votées par le conseil municipal au bénéfice du budget annexe dit du parking (en fait du stationnement), qui a été érigé en régie municipale non personnalisée par délibération du conseil municipal du 27 janvier 2010. Elles ont atteint 300 000 € en 2011 et 200 000 € en 2012.

Ces subventions exceptionnelles, qui auraient tendance à devenir récurrentes, sont litigieuses au regard des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, dès lors qu'elles concernent un service qualifié d'industriel et commercial (SPIC) par la délibération de création de la régie municipale, et qui était donc supposé s'équilibrer de lui-même, sans subvention du budget principal. À cet égard, le motif invoqué par la délibération du 15 décembre 2011, attribuant la première subvention exceptionnelle de 300 000 €, suscite des inquiétudes quant à la possibilité d'équilibrer durablement ce budget qui bénéficie, en outre, d'une avance de trésorerie (V. ci-après) :

« Après une saison complète d'exploitation des équipements, il résulte que les tarifs d'accès au service fixés par délibération du 19 mars 2009 ne permettent pas de couvrir l'ensemble des charges nécessaires au fonctionnement des ouvrages. Cette situation ne permet pas de dégager l'autofinancement nécessaire à la réalisation des opérations d'investissement programmées, notamment en matière d'extension de la vidéo protection. »

4.1.3.2. Les autres dépenses de gestion

Les autres dépenses de gestion diminuent de -4.8 % par an au cours de la période examinée. Celle-ci a notamment été marquée par une diminution sensible des contributions versées aux organismes de regroupement, qui sont passées de 478 334 € en 2010 à 237 679 € en 2014 (et même 231 783 € en 2013), soit une baisse de -16 % par an en moyenne.

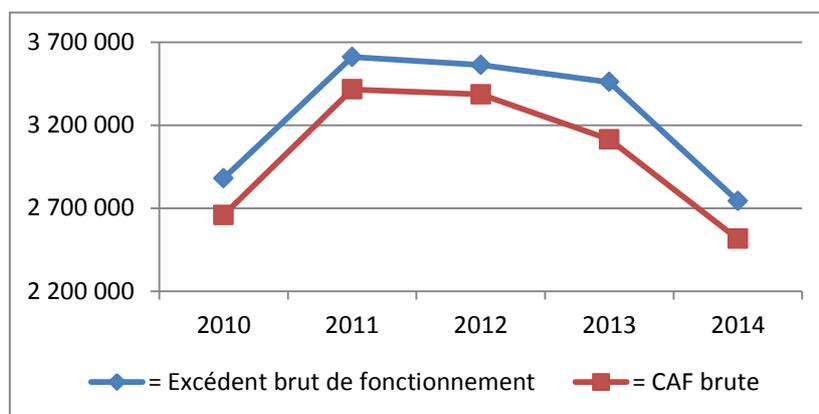
4.1.4. L'autofinancement

L'augmentation des charges de gestion à un rythme supérieur à celui des produits entraîne, depuis 2011, une dégradation progressive de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, la charge d'intérêts de la dette restant constante (V. tableau 20).

Tableau 20 – Capacité d'autofinancement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Indice des prix à la consommation	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	1,4%
Population INSEE	4 300	4 341	4 381	4 279	4 211	-0,5%
Produits de gestion	10 855 125	11 780 280	11 929 804	11 748 682	11 547 515	1,6%
- Charges de gestion	7 975 606	8 170 286	8 368 062	8 289 560	8 804 372	2,5%
= Excédent brut de fonctionnement	2 879 520	3 609 994	3 561 742	3 459 122	2 743 143	-1,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	26,5%	30,6%	29,9%	29,4%	23,8%	
<i>en euros par habitant</i>	670	832	813	808	651	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-202 302	-196 458	-197 132	-236 336	-205 607	0,4%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-18 476	1 666	21 030	-108 498	-22 554	5,1%
= CAF brute	2 658 742	3 415 202	3 385 639	3 114 288	2 514 982	-1,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	24,5%	29,0%	28,4%	26,5%	21,8%	
<i>en euros par habitant</i>	618	787	773	728	597	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion



Cependant, l'EBF par habitant (670 € en 2010 et 651 € en 2014), comme la CAF brute (618 € en 2010 et 597 € en 2014), demeurent largement supérieurs à la moyenne des communes de la même strate, qui atteint 340 € en 2010 et 254 € en 2014, s'agissant de l'EBF, 300 € en 2010 et 204 € en 2014, en ce qui concerne la CAF brute.

4.2. Le financement des investissements

Selon le détail figurant en annexe 2, durant la période examinée, les ressources d'investissement ont augmenté de +1,8 % par an en moyenne, alors que les emplois ont diminué de -2,2 %. En particulier, les dépenses d'équipement (hors subventions versées) ont connu une baisse de -4,4 % par an en moyenne.

Le tableau 21 montre d'ailleurs que la commune n'a eu recours à l'emprunt qu'en 2012 et n'a eu un besoin de financement qu'en 2013.

Malgré une forte augmentation de l'annuité en capital de la dette de +7,4 % par an¹³, la CAF nette ou disponible après remboursement du capital atteignait 472 € par habitant en 2014, contre 112 € pour la moyenne des communes de la strate.

Tableau 21 – Financement des investissements

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne	Cumul	%
Capacité d'autofinancement (CAF brute)	2 658 742	3 415 202	3 385 639	3 114 288	2 514 982	-1,4%	15 088 853	84,0%
- Annuité en capital de la dette	395 736	405 759	422 309	548 153	526 819	7,4%	2 298 776	12,8%
= CAF nette ou disponible	2 263 007	3 009 443	2 963 330	2 566 135	1 988 163	-3,2%	12 790 077	71,2%
+ Autres ressources propres	1 569 623	1 044 095	1 607 809	580 663	2 030 582	6,6%	6 832 771	38,0%
= Financement propre disponible	3 832 630	4 053 538	4 571 139	3 146 797	4 018 744	1,2%	19 622 848	109,2%
- Dépenses hors remboursement des emprunts	3 726 393	3 075 205	4 532 053	3 394 336	3 241 029	-3,4%	17 969 016	100,0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	106 237	978 333	39 086	-247 539	777 715	64,5%	1 653 832	9,2%
+ Emprunts nouveaux	0	0	350 000	0	0	0,0%	350 000	1,9%
= Variation du fonds de roulement	106 237	978 333	389 086	-247 539	777 715	64,5%	2 003 832	11,2%

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

En définitive, malgré la baisse constatée, les dépenses totales d'équipement de la commune représentaient encore, en 2014, 767 € par habitant contre 397 € en moyenne pour les communes de la même strate.

La commune de Grimaud est donc en capacité de financer quasiment deux fois plus de dépenses d'équipement que les communes de sa strate et, au surplus, de le faire presque uniquement sur fonds propres.

4.3. La situation bilancielle

4.3.1. Le fonds de roulement

En l'absence de besoin de financement, le fonds de roulement net global a augmenté sensiblement de +21,4 % par an sur la période examinée. En 2014, il s'établissait à 927 € par habitant, contre 334 € pour la moyenne des communes de la strate, et représentait plus de 161 jours de charges de gestion. Le besoin en fonds de roulement est pourtant inexistant (les dettes étant supérieures aux créances).

Au final, la trésorerie nette, d'un montant de 5 M€ au 31 décembre 2014, est donc très abondante, puisqu'elle représentait 207 jours de charges de gestion à la fin de cet exercice.

Depuis 2011, la commune a même pu faire une avance de 300 000 € au budget annexe dit du parking qui dispose de son propre compte au Trésor.

Au 31 décembre 2014, cette avance n'était pas remboursée et la trésorerie de ce budget demeurant négative, il était incapable de la rembourser (V. tableau 22).

¹³ En 2014, l'annuité en capital représentait 125 €/hab., contre 92 € pour la moyenne de la strate, et l'annuité totale 174 €, contre 131 €.

Tableau 22 - Trésorerie du budget du parking au 31/12/2014

en €		Soldes
515	Compte au Trésor	265 978,95 €
51928	Autres avances de trésorerie	-300 000,00 €
5412	Régisseurs de recettes (fonds de caisse)	4 320,00 €
Total		-29 701,05 €

La chambre appelle l'attention de la commune sur le fait que cette situation ne saurait perdurer, une avance de trésorerie devant être remboursée dans un délai bref. Conformément aux dispositions de l'article R. 2221-70 du CGCT¹⁴, la délibération initiale du 15 juin 2011 prévoyait d'ailleurs le remboursement intégral de l'avance, dont elle avait fixé le montant à 500 000 €, « au terme d'une période de douze mois à compter de la présente décision »¹⁵, délai qui n'a donc pas été respecté.

4.3.2. *La dette*

L'analyse des comptes montre que des transferts de dettes peu justifiés ont été opérés entre le budget principal et le budget annexe du « Parc de stationnement ». Ainsi, en 2010, l'encours du budget principal a diminué de 1 425 000 € transférés au budget annexe, alors qu'en 2013, il a augmenté de 1 125 000 € par transfert inverse.

Tableau 23 – Encours de la dette consolidée

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Encours de la dette du budget principal	4 939 995	4 526 128	4 444 666	5 012 035	4 481 952	-2,4%
+ Encours de dette des budgets annexes	2 152 772	2 058 268	1 899 209	896 499	718 857	-24,0%
= Encours de la dette consolidée	7 092 767	6 584 396	6 343 875	5 908 533	5 200 809	-7,5%
/ CAF brute consolidée tous budgets	2 889 245	3 902 513	3 703 235	3 728 290	2 918 562	0,3%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	2,45	1,69	1,71	1,58	1,78	-7,7%
/ CAF brute du budget principal	2 658 742	3 415 202	3 385 639	3 114 288	2 514 982	-1,4%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	2,67	1,93	1,87	1,90	2,07	-6,2%
Intérêts des emprunts et dettes	234 028	330 529	281 512	261 019	230 772	-0,3%
/ Encours de la dette consolidée	7 092 767	6 584 396	6 343 875	5 908 533	5 200 809	-7,5%
= Taux apparent de la dette consolidée	3,3%	5,0%	4,4%	4,4%	4,4%	
<i>TEC 10 (moyennes annuelles)</i>	<i>3,6%</i>	<i>3,1%</i>	<i>3,3%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,2%</i>	

Source : Banque de France et logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Au 1^{er} janvier 2015, l'encours du budget principal représentait 1 064 € par habitant contre 1 056 € pour la moyenne de la strate. À la même date, il était constitué de 8 emprunts non risqués : 81 % de l'encours correspondant était classé 1A¹⁶ et 19 % 1B¹⁷ sur l'échelle des risques. Leur durée résiduelle avoisinait les 12 années pour des emprunts à 15 ans. Il est à noter toutefois qu'alors que les huit emprunts en cause sont répertoriés comme des emprunts à taux fixe, l'un d'entre eux, souscrit auprès de la banque Dexia, est identifié sur l'état A2.3 comme prévoyant un taux minimal de 3,89 % et un taux maximal supérieur à 5,50 % (EURIB3M+0,10 %).

Le tableau 23, qui consolide l'ensemble de la dette du budget principal et des budgets annexes, montre que, malgré un taux d'intérêt apparent peu performant au regard de la moyenne annuelle du TEC10¹⁸, la capacité de désendettement de la commune est importante.

L'endettement, auquel la commune recourt peu comme il a été dit précédemment, est donc maîtrisé.

¹⁴ « En cas d'insuffisance des sommes mises à la disposition de la régie, la régie ne peut demander d'avances qu'à la commune. Le conseil municipal fixe la date de remboursement des avances. »

¹⁵ C'est la chambre qui souligne.

¹⁶ A : Taux simple. 1 : Indices Zone euro.

¹⁷ B : Barrière simple. Pas d'effet de levier. 1 : Indices Zone euro.

¹⁸ Taux de l'échéance constante à 10 ans des obligations assimilable du Trésor, représentatif du taux « sans risque ».

5. La gestion des ressources humaines

En introduction de ses réponses aux observations provisoires de la chambre sur les ressources humaines, le maire a émis l'opinion que « la majeure partie des observations formulées par la CRC ne sont pas fondées ». La chambre constate pourtant que, dans la plupart des cas, comme il est relevé ci-après, il n'a pas contesté l'exactitude de ces observations et a fait savoir qu'il entendait y donner suite.

5.1. L'évolution des dépenses de personnel

Tableau 24 – Charges totales de personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 485 121	2 763 171	2 955 946	2 995 260	3 191 716	6,5%
+ Charges sociales	1 021 116	1 079 037	1 123 808	1 196 179	1 295 153	6,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	64 453	71 826	73 136	75 946	80 423	5,7%
+ Autres charges de personnel	8 621	1 512	0	0	11 489	7,4%
= Charges de personnel interne	3 579 311	3 915 546	4 152 890	4 267 386	4 578 782	6,4%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>28,5%</i>	<i>27,6%</i>	<i>27,1%</i>	<i>28,0%</i>	<i>28,3%</i>	
+ Charges de personnel externe	9 618	10 097	10 653	12 562	12 288	6,3%
= Charges totales de personnel	3 588 929	3 925 643	4 163 543	4 279 947	4 591 069	6,3%
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	

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

Les dépenses de personnel, qui sont comptabilisées sur le seul budget principal, se sont élevées en 2014 à 4,5 M €, représentant près de 40 % des produits de gestion et, comme il a été dit ci-avant, plus de 50 % des charges courantes. Elles ont progressé au rythme de + 6,3 % par an en moyenne depuis 2010.

Alors que la valeur du point d'indice de la fonction publique est gelée depuis 2010, la rémunération principale des agents titulaires a augmenté de +5,4 % par an, car les effectifs ont augmenté (V. paragraphe suivant). Cependant, le régime indemnitaire connaît une augmentation annuelle beaucoup plus importante de +11,8 %. La chambre ne peut donc pas prendre en compte l'analyse du maire qui a soutenu, dans ses réponses aux observations provisoires, que cette hausse « résulte logiquement de l'augmentation des effectifs ».

Tableau 25 – Charges de rémunérations du personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	1 774 608	1 815 565	1 977 436	2 054 455	2 186 261	5,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	375 268	458 043	518 585	541 077	585 766	11,8%
+ Autres indemnités	65 366	65 665	67 951	68 325	67 332	0,7%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 215 242	2 339 274	2 563 972	2 663 856	2 839 359	6,4%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>87,4%</i>	<i>83,7%</i>	<i>85,7%</i>	<i>87,8%</i>	<i>88,3%</i>	
Rémunération principale	251 502	411 592	394 579	330 251	360 013	9,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	251 502	411 592	394 579	330 251	360 013	9,4%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>9,9%</i>	<i>14,7%</i>	<i>13,2%</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,2%</i>	
Autres rémunérations (c)	69 075	44 101	34 800	39 411	15 829	-30,8%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 535 819	2 794 966	2 993 352	3 033 518	3 215 201	6,1%
Atténuations de charges	50 698	31 795	37 405	38 258	23 485	-17,5%
= Rémunérations du personnel	2 485 121	2 763 171	2 955 946	2 995 260	3 191 716	6,5%

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

En 2011, la part du régime indemnitaire et des autres indemnités représentait 22,4 % de la rémunération totale des titulaires de la commune, alors que, pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, elle était de 19,5 %¹⁹. En 2013, elle a atteint 22,9 %.

¹⁹ Source CNFPT/DGCL : synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités au 31 décembre 2011.

La rémunération des personnels non titulaires a connu une évolution plus chaotique, mais les effectifs de non titulaires ont également augmenté (V. également ci-après).

5.2. L'évolution des effectifs au cours de la période de 2010 à 2014

5.2.1. Les informations données par la collectivité

Les annexes des comptes administratifs présentent les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, sans préciser s'ils incluent les non titulaires qui font l'objet d'un tableau spécifique. La nouvelle maquette de l'annexe C1.1, modifiée depuis 2013 afin de distinguer, pour les emplois budgétaires permanents, les emplois à temps complet et non complet et, pour les emplois pourvus, les agents titulaires et non titulaires, n'a pas été utilisée par la commune. Les effectifs pourvus affichés ne tiennent donc pas compte des agents non titulaires occupant un emploi permanent. La commune a pris acte de l'existence du nouveau document.

Au surplus, jusqu'au compte administratif de 2014, les effectifs réels ne sont pas fournis en équivalents temps plein, ce qui rend toute analyse ou comparaison délicate.

Selon les données incomplètes ainsi produites par la commune, les effectifs ont augmenté de 20 % entre 2010 et 2014, soit de 20 agents pour ce que l'on suppose être les titulaires.

Tableau 26 – Effectifs des personnels titulaires

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution annuelle
Effectifs budgétaires	134	118	141	157	158	4,2%
Effectifs pourvus	100	100	113	109	120	4,7%
%	74,6%	84,7%	80,1%	69,4%	75,9%	

Source: comptes administratifs

La progression du nombre d'agents non titulaires serait, quant à elle, de 13 agents. En 2013, le compte administratif annonce ainsi un effectif pourvu au 31 décembre de 109 agents, et, au titre des emplois pourvus d'agents non titulaires, 1 directeur du tourisme, 14 auxiliaires (regroupant les saisonniers et les contractuels, V. ci-après) et 3 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), soit 18 postes de non titulaires. Le rapport sur l'état de la collectivité²⁰ (REC) 2013 fait état de 109 titulaires et 22 postes de non titulaires.

Le même décalage est constaté en 2011.

Les REC de 2011 et de 2013 ne sont pas accompagnés d'analyses et de commentaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, tout en reconnaissant que « les bilans sociaux répondent à un double objectif : permettre le dialogue social au niveau local et fournir des informations statistiques au niveau national et infranational », a considéré que « ni les dispositions de la loi du 26 janvier 1984, ni même les arrêtés fixant la liste des indicateurs à fournir, n'imposent à la commune de fournir une analyse ou commentaires complémentaires ». Il fait d'ailleurs valoir que « les commentaires ont été faits lors de la réunion » du comité technique. La chambre observe que tel qu'il est rédigé, l'article 33 de loi du 26 janvier 1984 suppose que le rapport qui est à rendre ne peut pas être composé que des chiffres prévus par les arrêtés et le décret du 25 avril 1997 modifié, puisque ces chiffres et ce rapport doivent être « présentés » au comité technique. À défaut, on voit d'ailleurs mal comment ce document pourrait « permettre le dialogue social ».

²⁰ Prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

5.2.2. Les emplois saisonniers et les emplois occasionnels

La loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit en son article 3²¹, que :

« Les collectivités (...) peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs. »

Les emplois occasionnels et les emplois saisonniers sont donc distincts au sein des collectivités territoriales. Les premiers peuvent concerner l'ensemble des filières et sont par définition non prévisibles. Ils concernent notamment les remplacements d'agents en congés de maladie, de maternité ou admis au temps partiel, la vacance temporaire d'emploi en attente de recrutement. Les seconds sont par essence prévisibles et correspondent à des activités spécifiques, tel que le service public saisonnier (surveillance des plages, ouverture d'établissements sportifs, événements culturels, surcroît de population annuel générant une demande accrue de services publics, remplacement d'agents en congés).

Dans le cas de la commune de Grimaud, les deux types d'emplois sont confondus.

Ainsi, une délibération du 20 décembre 2012 prévoyait pour l'année 2013 la création de 27 emplois non permanents pour accroissement temporaire d'activité et pour accroissement saisonnier d'activité sans les distinguer. Cette délibération ne mentionnait ni la nature des emplois ni leur durée. Le conseil municipal ne disposait donc d'aucun élément lui permettant de chiffrer l'enveloppe budgétaire consacrée aux saisonniers. Le compte administratif de 2013 mentionne quant à lui 17 agents non titulaires sans que l'on puisse connaître la nature des emplois correspondants. En définitive, le bilan social de 2013 (REC) fait mention de 7 agents non titulaires occupant un emploi permanent (6 en remplacement et 1 sur poste vacant) et de 15 agents occupant un emploi non permanent (12 emplois occasionnels et 3 contrats uniques d'insertion). Le maire a pris acte de cette remarque et s'est engagé à procéder aux mises à jour correspondantes.

Dans certains cas, les contrats des agents ne mentionnent ni le motif de l'embauche, ni le poste de travail, ni l'emploi occupé, ni la durée hebdomadaire de service, ni les conditions d'emploi de l'agent concerné. Les références à la délibération ayant créée l'emploi ne sont pas mentionnées.

Beaucoup de contrats sont renouvelés, parfois plus d'une dizaine de fois. Ces successions de contrats semblent, en effet, être utilisées comme un moyen de test avant recrutement, puisque beaucoup sont suivis d'embauches directes, sans appel à candidatures.

5.2.3. La répartition par catégorie et par filière

Le nombre d'agents de catégorie A est passé de 3 en 2011 à 5 en 2014.

Le nombre d'agents de catégorie B reste stable : 14 agents.

La proportion d'agents de catégorie C est la plus élevée puisqu'elle représente, en 2014, 86 % des effectifs.

C'est la filière technique qui représente la proportion la plus importante des agents de la commune puisqu'à elle seule, elle représente près de 50 % des effectifs. C'est également celle qui a connu la plus forte augmentation d'effectif sur la période (environ + 13).

²¹ Dans sa version en vigueur au 14 mars 2012.

Lors du débat d'orientations budgétaires de 2015, le maire a indiqué avoir fait le choix de gérer certaines prestations en régie directe et d'abandonner ainsi plusieurs contrats d'externalisation, ce qui a été effectivement constaté (V. ci-avant le chapitre sur la situation financière de la commune).

La filière administrative représente quant à elle 27 % des effectifs.

5.3. Le temps de travail

5.3.1. Le régime des absences exceptionnelles

Tableau 27 – Régime des absences exceptionnelles

Evénements	Nombre de jours pouvant être accordés aux agents de la commune*	Nombre de jours accordés aux agents de l'État
Mariage / Pacs**		
- de l'agent	6 jours	5 jours
- d'un enfant	3 jours	non prévu***
- d'un frère, sœur, beau-frère, belle-sœur	1 jour	non prévu***
- d'un oncle, tante, neveu, nièce	1 jour	non prévu***
Naissance / adoption	3 jours	
Décès		
- du conjoint d'un enfant	5 jours	3 jours
- père, mère, beau-père, belle-mère	3 jours	3 jours
- frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce, grands-parents	1 jour	non prévu***
Maladie très grave		
- du conjoint d'un enfant	5 jours	3 jours
- du père, mère	3 jours	3 jours
- du frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce, grands-parents	1 jour	non prévu***
Enfants malades	6 jours ouvrés	Durée des obligations hebdomadaires de service + 1 jour
Déménagement	1 jour	non prévu***
Autorisation d'absence syndicale	10 jours ouvrés	
<i>*jours ouvrables: tous les jours sauf dimanches et jours fériés</i>		
<i>** non prévu dans la note de la commune</i>		
<i>*** non prévu (à la discrétion du chef de poste)</i>		

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que des autorisations spéciales d'absence peuvent être accordées aux fonctionnaires à l'occasion de certains événements familiaux. En l'absence de décret d'application, les collectivités doivent arrêter la durée et la nature de ces événements.

À Grimaud, une simple note de service du 13 juillet 2010 définit les congés annuels, les congés exceptionnels, les autorisations d'absences, les heures supplémentaires payées et récupérées, le compte épargne temps et les congés de maternité et de paternité. Les congés exceptionnels pour événements familiaux doivent faire l'objet d'une pièce justificative.

Comme cela ressort du tableau 27, le régime des absences exceptionnelles ainsi défini par le maire, qui n'est pas à jour du PACS, est sur de nombreux points plus favorable que celui, applicable à la fonction publique de l'État, qui doit constituer une référence pour les collectivités territoriales, conformément au principe de parité entre les deux fonctions publiques.

5.3.2. La durée annuelle du travail et le régime des congés annuels

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour application de l'article 7.1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, renvoie aux dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié qui précise que la durée effective de travail est fixée à 35 heures par semaine.

L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit que « Tout fonctionnaire territorial en activité a droit (...)

pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés. »

Dans le cas de la commune de Grimaud, le conseil municipal a autorisé le 19 décembre 2001 la signature d'un protocole d'accord approuvé préalablement par le comité technique paritaire (CTP). Ce document a été élaboré avec l'aide d'un cabinet privé. Le principe de souplesse défini à cette occasion a été remis en cause et un avenant au protocole d'accord initial a été approuvé lors de la séance du conseil municipal du 30 septembre 2004. La délibération correspondante ne mentionne pas la consultation de l'organisme paritaire, mais celui-ci a bien été consulté le 2 juin 2004. L'avenant a eu pour principale conséquence la suppression des jours de réduction du temps de travail (RTT) et des plages mobiles, ce que sa lecture n'induit pas.

Ainsi, le temps de travail pour l'ensemble des services administratifs a été uniformisé à 7 heures par jour. Des plages horaires de présence obligatoire ont été définies. Des horaires spécifiques liés aux contraintes d'activité, de métier, de saisonnalité peuvent être organisés. Le travail est alors organisé en cycles qui peuvent varier entre le cycle hebdomadaire, par quinzaine, mensuel, trimestriel, annuel, comprenant une durée de travail annuelle de 1 607 heures, à la suite de la mise en place de la journée de solidarité²², par délibération du 25 septembre 2008, mais sans que le protocole ait été mis à jour.

L'organisation des cycles de chaque service devait faire l'objet d'une information préalable du CTP. Cela n'a pas été le cas.

En plus des 2 jours de fractionnement, 3 jours sont accordés par le maire. Le régime de congés accordé aux agents de la commune dépasse ainsi le cadre réglementaire et équivaut à la perte de 3,4 emplois temps plein par an, conformément au calcul effectué au tableau 28.

Tableau 28 – Décompte des heures de travail perdues

Régime légal		Régime adopté par la commune	
1607	Nombre d'heures obligatoires par an		
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	Jours fériés (moyenne)
25	Jours de congés légaux	25	Nombre de jours de congés adopté par CM
2	Jours, au titre du fractionnement des congés	5	Autres (fractionnement des congés, journées accordées par le maire etc)
226	Jours travaillés	223	Jours travaillés
45,2	Soit, nombre de semaines travaillées	44,6	Soit, nombre de semaines travaillées
		35	Nombre d'heures par semaine adopté par la commune
		1561	Nombre d'heures travaillées sur l'année
		46	Nombre d'heures <1607
		6,6	Soit, nombre de jours de travail perdu
Effectif de la collectivité		119	(données REC 2013): effectif global [131] - saisonniers [12] au 31/12/2013
Volume d'heures de travail perdues		5474	
Sureffectif théorique		3,4	

Nonobstant la démarche de responsabilisation des chefs de service que le maire dit avoir mise en place par le biais d'une mutualisation de la gestion des ressources humaines, l'organisation du suivi du temps de travail et des récupérations échappe au service des ressources humaines, qui a en charge le suivi des congés et des autorisations d'absence mais aussi la liquidation des indemnités pour heures supplémentaires.

²² Le vendredi suivant le jour de l'Ascension, traditionnellement accordé en congé exceptionnel par le maire.

Les données relatives aux récupérations, comme les demandes de congés et signalements d'absence, ne sont pas toujours transmises dans les temps au service des ressources humaines. Ce service procède donc *a posteriori* dans certains cas, à la saisie de ces données sans pouvoir en vérifier la cohérence. À titre d'illustration, le détail des heures de récupération produit par le service technique en 2013 fait apparaître que certains agents ont récupéré des heures sans les avoir préalablement réalisées en dépassement (des soldes négatifs apparaissaient sur ces tableaux pouvant aller jusqu'à 17 heures). Le service des ressources humaines a été dans l'impossibilité de reconstituer un nombre équivalent de récupérations et des confusions avec des congés annuels ont pu être observées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a concédé qu'une amélioration des procédures était nécessaire. Il a indiqué que de nouveaux outils induits par la dématérialisation permettraient de sécuriser ces transferts de données. La chambre prend note que des consignes sont en voie d'élaboration et qu'une réorganisation des services techniques est en cours afin d'établir, selon les termes du maire, « des procédures strictes de gestion des RH ».

En définitive, le protocole d'accord, élaboré de façon théorique par un cabinet extérieur, semble très éloigné des pratiques observées au sein de la collectivité. Certains paragraphes s'y contredisent et échappent ainsi à la compréhension des chefs de service qui ne semblent pas s'y référer. Le résultat est une absence inquiétante de remontée des informations au service des ressources humaines dont les conséquences pourraient être préoccupantes, du fait notamment du défaut ou du retard de signalement des absences des agents dans les services, qu'il s'agisse de maladie, de récupération ou de congés. Cette situation impacte également la gestion du paiement et de la récupération des heures supplémentaires effectuées dans la commune, dont le recours important est analysé au paragraphe suivant.

Recommandation n° 2 : Améliorer les procédures de contrôle du temps de travail.

5.3.3. Les heures supplémentaires

5.3.3.1. Le dispositif mis en place

Le conseil municipal doit fixer la liste des emplois sur lesquels les agents de la collectivité peuvent bénéficier des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dans les conditions prévues pour la fonction publique de l'État au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Les articles 3 et 7 de ce décret présentent le repos compensateur comme la règle de compensation des heures supplémentaires à privilégier. Aux termes de l'article 2-2° :

« Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. »

Conformément à l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, le contingent mensuel des heures supplémentaires ne peut dépasser qu'exceptionnellement 25 heures pour un agent à temps plein ou un pourcentage de ce chiffre égal à la quotité de travail effectuée par l'agent. Ainsi, un agent à temps partiel de 60 %, ne pourra effectuer plus de $(25 \times 60) / 100 = 15$ heures supplémentaires dans un même mois.

En ce qui concerne la commune de Grimaud, les modalités d'attribution des IHTS et des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) ont été organisées par des délibérations en date des 2 septembre 2002 et 25 septembre 2008. Peuvent ainsi bénéficier des IHTS les agents titulaires, stagiaires et non titulaires employés à temps complet, de catégorie C, et de catégorie B si leur traitement indiciaire (TI) est inférieur à l'indice brut (IB) 380. La délibération de 2008 en a ensuite étendu le bénéfice à tous les agents de catégorie B.

Si ces délibérations ne posent pas l'indemnisation comme principe de base, la possibilité du repos compensateur n'y est cependant évoquée que pour citer les cas de non cumul avec les indemnités. Le protocole d'accord sur l'aménagement du temps de travail validé en 2001 par le conseil municipal et modifié en septembre 2005 précisait pourtant que « le recours aux heures supplémentaires doit être exceptionnel et obligatoirement justifié par des nécessités de service » et que « la compensation des heures supplémentaires par repos compensateur, effectué dans la quinzaine qui suit le dépassement est à privilégier à tout autre principe ».

De fait, la priorité qui devrait être donnée au repos compensateur n'est, en pratique, pas automatique et semble se heurter à la gestion des plannings et à l'organisation au sein de chaque service. Ainsi, le service technique a produit un tableau des heures de récupération qui fait apparaître que des nombres importants d'heures de récupération sont reportées d'une année sur l'autre. En 2013, il était ainsi mentionné 1 677,50 heures à reporter, soit plus d'une année de travail d'un agent sur la base de 1 607 heures pour 35 heures hebdomadaires. Le nombre important d'heures de récupération, qui selon le protocole d'accord ne devraient pas pouvoir être conservées au-delà de 15 jours, pose d'ailleurs la question de leur reversement éventuel sur les comptes épargne temps qui, au final, peuvent ou auraient pu faire faire l'objet d'un paiement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir les spécificités du fonctionnement des services techniques et les difficultés de mise en place des récupérations dans le délai de 15 jours, notamment en période estivale. La chambre prend note de sa volonté de réorganiser ce service et de revoir le règlement du compte épargne temps des agents.

Il a été demandé à la commune le total des heures supplémentaires réalisées de 2010 à 2014, le total des heures de repos compensateur et le total payé. Ces chiffres n'ont pas pu être produits, sans décompte à élaborer par chaque responsable de service. La direction ne dispose donc pas d'une vision d'ensemble sur la masse des heures supplémentaires réalisées, et ne peut en contrôler l'impact sur la masse salariale.

5.3.3.2. Les modalités de mise en œuvre des heures supplémentaires

Comme le montre le tableau 29, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a augmenté de près de 40 % entre 2010 et 2014 : il est passé de 7 248 à 9 984 heures, soit une augmentation de 2 700 heures représentant près de deux années de travail d'un agent, sur la base de 1 607 heures pour 35 heures hebdomadaires.

Tableau 29 – Heures supplémentaires rémunérées

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution
Nombre d'IHTS	7 247,90	8 742,50	9 248,75	8 659,50	9 984,29	37,75%
Montant (€)	124 302,68	137 971,08	160 821,35	144 909,47	172 674,76	38,91%

Ainsi, en 2013, sur un effectif total de 131 agents, 77 agents ont bénéficié de 8 659,50 heures supplémentaires indemnisées à hauteur de 144 909,47 €, soit un montant de 1 882 € par bénéficiaire. Sur toute la période, les indemnités représentent environ 5 % de la rémunération totale du personnel.

Les heures supplémentaires sont réparties sur toute l'année (en 2013, elles se sont établies à 596 par mois en moyenne, hors saison haute) et connaissent un pic durant les mois de juillet à octobre (en 2013, le nombre d'heures supplémentaires réalisées durant cette période s'est établi à 972 par mois en moyenne).

La commune ne dispose pas d'instruments automatisés de décompte du temps de travail. En principe, en fin de mois, un état des heures supplémentaires est établi par chaque responsable de service pour les agents concernés par un dépassement horaire. Cet état doit mentionner les jours et les motifs de réalisation d'heures supplémentaires ainsi que la répartition en heures normales, heures de dimanches et de jours fériés, et heures de nuit. Le document, signé par le chef de service, doit être contresigné (ce qui est rarement le cas) par l'élu délégué au service ou aux ressources humaines, puis déposé au service des ressources humaines pour prise en compte dans la paye des agents. Lors de l'instruction, le service des ressources humaines n'a pas toujours été en mesure de produire ces états et a reconnu qu'ils ne sont pas complétés systématiquement, sauf pour ce qui concerne les agents des services de la police municipale.

La collectivité a d'ailleurs finalement admis que certaines indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sont forfaitisées, ce qui est bien entendu prohibé, puisque les heures supplémentaires ne sont indemnifiables que si elles sont réalisées. Dans certains cas, ce forfait peut représenter près de 15 % du salaire brut des intéressés (V. l'encadré 1).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a reconnu que la procédure de dépôt des heures supplémentaires dans les délais et avec les éléments complets était défectueuse et s'est engagé à proposer rapidement des pistes d'amélioration, qui sont en cours d'élaboration. La chambre prend note de cette volonté.

Encadré 1 : Exemples de forfaitisation des IHTS

- Agent A, adjoint technique principal de 2^{ème} classe : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 3 815,40 €, pour 25 heures tous les mois, pour un salaire brut annuel de 35 863,37 €, soit près de 11 % du salaire brut. On observe de plus pour cet agent un montant important d'heures supplémentaires à récupérer de 2011 à 2014.
- Agent B, technicien principal de 1^{ère} classe : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 4 453,80 €, 23 heures tous les mois, pour un salaire brut annuel de 41 649,15 €, soit près de 11 % du salaire brut. Cet agent perçoit également des astreintes.
- Agent C, rédacteur principal de 1^{ère} classe, temps partiel 80 % : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 3 371,73 € pour un salaire brut annuel de 34 275,82 €, soit près de 10 % du salaire brut, pour 16,5 heures tous les mois.
- Agent D, agent de maîtrise principal : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 5 117,52 €, pour 23,5 heures tous les mois, pour un salaire brut annuel de 36 058,13 €, soit un peu plus de 14 % du salaire brut.
- Agent E, rédacteur : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 4 609,68 €, pour 25 heures tous les mois et un salaire brut annuel de 38 258,42 €, soit 12 % du salaire brut.

Le conseil municipal n'a explicitement donné un accord de principe au dépassement exceptionnel du plafond de 25 heures par mois que pour les périodes estivales et pour la police municipale, les services techniques et le service d'animation Jeunesse. Certaines heures supplémentaires sont réalisées en nombre important par des agents qualifiés de « personnes ressources », sans respect des cycles de travail. Formellement, la collectivité soutient qu'il n'y a pas de cas de dépassement du nombre d'heures autorisées. Mais l'étude des fiches récapitulatives de paye fait apparaître que, si le plafond (de 25 heures, mais qui dépend de la quotité de temps de travail) est rarement dépassé par mois, c'est uniquement parce que les heures effectuées au-delà sont reportées sur le mois suivant, voire sur plusieurs mois (V. des exemples dans l'encadré 2).

Encadré 2 : Exemples de dépassements du nombre d'heures autorisées

- Agent F, adjoint technique de 2^{ème} classe : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 3 449,22 € pour un salaire brut annuel de 23 176,09 €, soit près de 15 % du salaire brut. Ont été produits au titre de 2013, les états d'heures supplémentaires à payer de décembre 2012 à septembre 2013. Au 30 septembre 2013, cet agent avait réalisé 52 heures supplémentaires, dont seulement 15 du mois en cours. La fiche indique clairement le report de 37 heures des mois précédents, et les modalités de paiement échelonné du total général d'octobre à décembre 2013. Les horaires effectués par cet agent dérogent au cycle de travail prévu pour le service technique.

- Agent G, adjoint administratif de 2^{ème} classe, à temps partiel de 50 % : le motif des heures supplémentaires effectuées est le remplacement d'un agent qui est à 80 %. Les états des heures supplémentaires réalisées de janvier 2013 à octobre 2014 ont été produits. Ils ne sont jamais signés par le maire ou l'adjoint délégué compétent bien que cette possibilité soit prévue par les imprimés mis en place par la commune. Ils sont validés par le chef de service. Ces états font apparaître des dépassements fréquents du plafond légal de 12,5 heures (19 heures en janvier, 37 heures 55 en février, 19 heures 35 en mars, 14 heures 10 en avril, 29 heures 25 en janvier 2014, 37 heures 30 en avril 2014, 15 heures 25 en août 2014). Les informations portées sur les bulletins de paye de 2013 mentionnent, quant à elles, 15 heures supplémentaires par mois de mai à novembre 2013 (16 réalisées en août et 8,5 en septembre), puisque liquidées le mois suivant leur réalisation, soit 99,5 heures supplémentaires indemnisées, alors que les états détaillés totalisent pour la même période 32 heures 05. Au 30 novembre 2013, cet agent avait en fait réalisé 160 heures 45 de décembre 2012 à novembre 2013 et la liquidation des indemnités n'a débuté qu'en juin 2013, avec un « forfait de 15 heures par mois », dépassant le seuil légal. Les états font apparaître que certains mois, 50 % des HS seront récupérées. Au final, si on admet que le total des heures supplémentaires réalisées de décembre 2012 à novembre 2013 devait faire l'objet de récupération à 50 %, seulement 80 heures 22 auraient pu être indemnisées. La feuille récapitulative des absences de cet agent ne retrace pas le nombre des heures de récupération supposées effectuées.

- Agent H, adjoint technique de 2^{ème} classe : durant l'année 2013, cet agent a perçu 3 818,22 € d'IHTS, représentant 16 % de son salaire brut annuel. Les bulletins de paye sur cet exercice font apparaître chaque mois la liquidation systématique de 25 heures supplémentaires qui concernent le mois précédent. Ces 25 heures mensuelles ne correspondent pas à la réalité des heures effectuées et retracées dans les états mensuels individuels d'heures supplémentaires. Les états produits font apparaître que cet agent a réalisé 17 heures 30 d'HS toutes les semaines de septembre 2012 à octobre 2012, ce qui semble excessif même si, pour les agents d'entretien, le cycle de travail de l'agent est individualisé. Les états déclaratifs, assez confus, peu ou pas motivés, font apparaître des reports d'heures effectués les mois précédents que l'on peine à reconstituer. Les documents produits projettent les montants à répartir sur plusieurs mois, afin d'éviter le dépassement des 25 heures légales et de forfaitiser les heures à indemniser. Fin décembre 2012, sur un état de novembre-décembre 2012, cet agent totalisait un montant de 207 heures supplémentaires au titre du mois en cours mais surtout des mois précédents. Trois autres états ont été produits pour novembre et décembre 2012, faisant apparaître des contradictions s'agissant des heures effectivement réalisées au cours de ces deux mois.

- Agent I : en 2013, montant brut annuel des IHTS = 4 508,54 € pour un salaire brut annuel de 24 972,64 €, soit un peu plus de 18 % du salaire brut. En janvier 2013, il présente un solde d'heures supplémentaires de 75 heures « à régler » (dont 48 de report des mois précédents) et totalise 84 heures de récupération. La mention de 12 heures apparaît pratiquement chaque mois, et semble indiquer un forfait d'heures supplémentaires à payer auquel viennent s'ajouter les heures déclarées. Les reports d'heures à payer sont incompréhensibles, sauf à imaginer qu'ils sont reportés en récupération ou alimentent un CET. Le nom de cet agent n'apparaît cependant pas sur la liste des CET.

Le calcul du taux horaire des heures supplémentaires ne correspond pas à celui annoncé dans la délibération (« majoration de 107 % » pour les 14 premières heures) mais il est conforme au décret de 2002 (coefficient de majoration de 1,25). Dans la mesure où l'objet de la délibération était de définir les emplois susceptibles d'ouvrir droit à l'indemnisation d'heures supplémentaires et non leur modalités de calcul, qui sont encadrées par le décret et auxquelles la collectivité ne peut déroger, ce paragraphe pourrait être supprimé de la délibération. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé ce point et s'est engagé à procéder à la modification de la délibération. La chambre prend note de cet engagement.

5.3.3.3. Les heures supplémentaires des agents à temps partiel

Les agents exerçant leurs fonctions à temps partiel peuvent bénéficier du versement d'IHTS (article 3 décret n° 82-624 du 20 juillet 1982) qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou stagiaires ou agents non titulaires (articles 7 et 15 du décret n° 2004-777 du 29 juillet 2004). Mais le montant de l'indemnité est déterminé en divisant par 1 820 la somme du montant annuel du traitement et de l'indemnité de résidence d'un agent au même indice exerçant à temps plein (article 3 décret n° 82-624 du 20 juillet 1982). Ces modalités de calcul sont à appliquer quel que soit le moment de réalisation des heures supplémentaires (jour ouvrable, dimanche, jour férié, de jour ou de nuit) et le nombre de ces dernières (moins ou plus de 14 heures) : aucune majoration de ce taux unique n'est possible, à quelque titre que ce soit (V. question écrite AN n° 25019 du 27 décembre 1982).

À Grimaud, certains agents bénéficiant d'un temps partiel perçoivent des IHTS au taux plein alors qu'ils ne pourraient prétendre qu'au paiement d'indemnités non majorées, sous réserve d'admettre que les termes de la délibération précitée du 2 septembre 2002 ne les écartent pas du bénéfice des indemnités en tant qu'agents n'exerçant pas à temps complet (V. encadré 3).

Encadré 3 : Exemples d'IHTS majorées à tort

- Agent G, adjoint administratif de 2^{ème} classe, échelon 6, à temps partiel de 50 % : comme indiqué ci-avant, l'intéressée a perçu en 2013 des IHTS à compter de juin pour un montant total de 1 205,28 €, représentant près de 10 % de son salaire brut annuel de 12 600,12 €. En décembre 2013, son bulletin de paye fait apparaître la liquidation de 181,69 €, identifiés comme représentant 15 heures supplémentaires réalisées en novembre, calculée sur une base majorée. Le calcul aurait dû être : TI brut annuel = $(1\,453,82 \text{ (IM } 314 \times 4,63 + \text{IR } 14,54) \times 12) / 1\,820 = 9,6812$, soit 145,21 € pour 15 heures. Le mode de liquidation est identique pour tous les mois où l'agent a effectué des heures complémentaires et il est en conséquence erroné.

- Agent J, à temps partiel de 50 % : cet agent a perçu en janvier et février 2013 plus de 12,5 heures supplémentaires par mois et à des taux majorés.

- Agent K, rédacteur principal de 1^{ère} classe, à temps partiel 50 % : en octobre 2013, ont été liquidées au bénéfice de cet agent et sur une base horaire majorée, des heures supplémentaires réalisées en septembre à raison de 9 heures dont 3,5 heures réalisées dimanche ou jour férié. L'intéressé ne pouvait pas bénéficier d'heures majorées même pour celles effectuées un dimanche ou un jour férié.

- Agent C : à 80 %, IM 395, rédacteur principal de 1^{ère} classe : comme indiqué ci-avant, l'intéressé percevait tous les mois 16,50 heures supplémentaires (forfaitisées) à un taux majoré. En effectuant près de 14 heures de moins qu'un temps plein, cet agent percevait ainsi une rémunération plus élevée : 1 835,21 €/mois (1 567,59 € + 267,62 € d'IHTS), au lieu de 1 828,85 €. De plus, cet agent bénéficie d'un régime indemnitaire maximum.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé cette situation et s'est engagé à prendre une délibération régularisant la situation des agents à temps partiel. La chambre prend note de cet engagement.

5.3.3.4. Les heures complémentaires des agents à temps non complet

L'article 105 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale admet que les fonctionnaires nommés sur des emplois permanents à temps non complet peuvent bénéficier d'indemnités rémunérées « au prorata du nombre d'heures hebdomadaires de service afférent à l'emploi », lorsqu'ils sont amenés à travailler au-delà du temps prévu par leur acte d'engagement. Les indemnités ainsi payées sont dénommées « heures complémentaires » et ne peuvent être versées que si une délibération de l'assemblée délibérante les prévoit expressément et précisément (V. Question écrite Sénat n° 1635 du 1^{er} août 2002). Par exemple, un agent occupant un emploi à temps non complet de 30 heures par semaine qui effectue deux heures de plus percevra 32/35èmes de la rémunération correspondant à un temps complet (si le cycle de travail dans la collectivité correspond à 35 heures hebdomadaires).

Lorsque les heures effectuées au-delà de la durée afférant à leur emploi conduisent les agents à dépasser la durée légale du travail, les heures supplémentaires peuvent être indemnisées par des IHTS (V. Question écrite Sénat n° 23716 du 26 novembre 1992). Par exemple, un agent occupant un emploi à temps non complet de 30 heures par semaine qui effectue 6 heures de plus percevra la rémunération correspondant au temps complet (35/35^{ème}) et pourra en plus bénéficier de la rémunération majorée d'IHTS pour la 36^{ème} heure (pour un cycle de travail de 35 heures hebdomadaires).

À Grimaud, la délibération précitée du 2 septembre 2002 instituant l'indemnité pour le paiement des heures supplémentaires effectivement réalisées prévoit que « les bénéficiaires du dispositif sont : les agents titulaires et stagiaires employés à temps complet (...) ainsi que les agents non titulaires à temps complet de même niveau ». Elle écarte donc explicitement de cette possibilité les agents recrutés à temps non complet.

En 2014, sur 19 agents à temps non complet comprenant des titulaires, des contractuels et des saisonniers, 17 ont perçu des IHTS. En 2013, de nombreux emplois à temps partiel de 50 % ont été remplacés par des temps non complet ; certains ont également perçus des indemnités. Un exemple est donné dans l'encadré ci-après.

Encadré 4 : Exemple d'IHTS au lieu d'heures complémentaires

- Agent L, stagiaire à temps non complet à raison de 17 h 30 hebdomadaires à compter du 1^{er} juillet 2013 : d'après son bulletin de paye d'octobre 2013, l'intéressé a bénéficié du paiement d'heures supplémentaires en octobre 2013 à hauteur de 319,44 €, correspondant à 20 heures réalisées en septembre 2013 : 12 heures payées sur la base de 11,98 €, taux des IHTS et 4 heures dimanche ou jours fériés et 4 heures de nuit aux taux respectifs de 19,96 € et 23,96 €. À supposer que le conseil municipal ait autorisé la réalisation d'heures supplémentaires pour les agents à temps non complet, ce qui n'est pas le cas, les 12 heures réalisées ne pouvaient pas être liquidées sur la base d'un taux horaire majoré mais sur la base d'heures complémentaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé cette situation et s'est engagé à prendre une délibération tenant compte de la situation des agents à temps non complet. La chambre prend note de cet engagement.

Recommandation n° 3 : Revoir l'organisation et la liquidation des heures supplémentaires.

5.3.4. *L'absence au travail*

5.3.4.1. *L'évolution de l'absentéisme*

Une comparaison des bilans sociaux (REC) de 2011 et 2013, qui ne concernent que les personnels permanents, fait apparaître un accroissement significatif du taux d'absentéisme dans la collectivité : 3 186 jours d'absence pour 116 agents en 2013, contre 1 345 jours pour 102 agents en 2011. Cet accroissement est confirmé par les données enregistrées par la collectivité qui incluent les personnels non permanents. Elles font mention d'un total de 3 465 jours en 2014 pour 136 agents, contre 1 697 jours en 2011 pour 125 agents.

La synthèse nationale des bilans sociaux de 2011²³ dénombrait une moyenne de 25,2 jours d'absence par agent en emploi permanent dont 21,8 jours par agent pour raison de santé. La commune de Grimaud est passée de 13,18 jours en moyenne par agent en 2011 à 27,46 jours en 2013, dont 25,45 jours d'absence pour raison de santé²⁴. Ces données sont bien entendu impactées par les absences pour longue maladie (9,20 jours en moyenne par agent en 2013), mais également par les accidents du travail (6,91 jours en moyenne par agent en 2013).

La répartition en 2013 des jours moyens pour maladie ordinaire entre titulaires et non titulaires est d'ailleurs atypique, puisqu'elle est supérieure pour les non titulaires et représente 52 % des absences contre 32,6 % pour les titulaires, selon les données du bilan social 2013 établi par la commune.

Est également à noter l'importance des jours d'absence pour « autres raisons ». En 2013, ils s'élevaient à 222 jours. Ce nombre, d'ailleurs non concordant avec le détail des absences exceptionnelles produit par le service des ressources humaines pour 2013, dont le total s'élevait à 156 jours, a été corrigé par la responsable de ce service qui a expliqué qu'une erreur figurait au bilan social et que ce nombre était en fait de 145, chiffre restant malgré tout très élevé.

Lors du débat d'orientations budgétaires de 2015, le maire a qualifié d'exponentielle l'évolution du taux d'absentéisme. Il a précisé qu'il considérait que la suppression au 1^{er} janvier 2014 de la journée de carence instaurée le 1^{er} janvier 2012 n'était certainement pas étrangère à cette évolution, qui résulte sans doute également de la suppression du critère de présentéisme dans le régime indemnitaire (V. ci-après le régime indemnitaire).

5.3.4.2. *Les mesures prises et à prendre pour lutter contre l'absentéisme*

La collectivité se heurtant depuis plusieurs années à une augmentation des « cas d'agents en difficulté » ou « en situation de démotivation » a indiqué avoir entrepris une réflexion sur les risques psycho-sociaux et une démarche avec le service « Prévention et Sécurité » du centre de gestion du Var, avec lequel une convention a été signée, l'intervention de ce service consistant à réaliser des entretiens individuels en présence d'un psychologue. L'objectif de la démarche serait de « détecter certains malaises ressentis par les agents ». De plus, la commune a conventionné avec le service de médecine professionnelle du centre de gestion du Var afin d'obtenir un suivi et un accompagnement plus spécifique des agents de la collectivité.

Le nombre élevé d'heures supplémentaires pour pallier les problèmes de planning des services, notamment ceux de l'entretien et du service technique, ainsi qu'un contrôle défaillant des absences des agents, devraient conduire la collectivité à entamer une réflexion sur les conditions de travail et l'organisation de ces services. La reprise en régie de certaines prestations, analysée par le maire comme positive sur le plan budgétaire, n'a d'ailleurs sans doute pas été accompagnée des réorganisations suffisantes. Les difficultés d'encadrement constatées dans ces services, et le turnover important de leurs cadres dirigeants, pourraient expliquer la baisse de motivation constatée.

²³ Synthèse nationale des rapports aux comités techniques sur l'état au 31 décembre 2011 des collectivités territoriales (CNFPT/DGCL).

²⁴ Source : bilans sociaux de la commune (REC) 2011 et 2013, incluant « maladie ordinaire », « longue maladie », « accidents de travail », hors maternité.

La chambre recommande donc à la commune d'axer sa politique de lutte contre l'absentéisme, non seulement sur la prévention comme elle indique vouloir le faire, mais également sur une mobilisation accrue de l'encadrement de proximité, seule en mesure de prévenir l'absentéisme et les « dérapages » éventuels sur les heures supplémentaires que les chefs de service semblent plus subir que contrôler ou anticiper.

Force est d'ailleurs de constater que la volonté initiale de contrôler l'absentéisme en introduisant dans la modulation du régime indemnitaire un critère de valorisation du « présentéisme » (V. ci-après) n'a pas abouti et a, de fait, été abandonnée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a réfuté cette analyse. Il estime, en effet, que « chaque compétence anciennement externalisée a fait l'objet de recrutements adaptés pour permettre la continuité du service » et que l'organisation des services n'est pas en cause. Selon son analyse, l'absentéisme résulterait essentiellement d'affections graves relevant de congés de longue durée ou de longue maladie, sur lesquelles la commune n'a aucune prise. Seul l'absentéisme généré par les accidents de travail pourrait être prévenu « en intensifiant les formations déjà mises en place (...) de longue date (port des EPI, gestes et postures, utilisation de matériel, CACES...) ». Sur ce point, il précise que « la collectivité s'engage à renforcer ses efforts sur une sensibilisation des encadrants pour un meilleur suivi des consignes de sécurité ».

5.4. Le régime indemnitaire

5.4.1. Le dispositif mis en place

L'organisation du régime indemnitaire relève du principe de libre administration des collectivités territoriales, dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État défini à l'article 88 modifié de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984. L'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit notamment que « l'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe (...) la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités (...) ». Les critères de modulation individuelle sont ainsi à fixer par délibération. L'institution du régime indemnitaire doit, de plus, respecter le principe de légalité des avantages octroyés conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui précise que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

Le régime indemnitaire de la commune a fait l'objet d'une délibération en février 2005. Elle prévoyait la mise en place d'une modulation individuelle des primes visant à tenir compte des « savoirs professionnels ». Un document annexé à la délibération, intitulé « Eléments de réflexion pour la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire », présente la démarche qui prend en compte quatre objectifs, évalués selon des critères et des barèmes spécifiques :

1. valorisation des responsabilités assumées,
2. prise en compte de la qualité professionnelle,
3. valorisation du présentéisme,
4. établissement d'un lien avec les sanctions disciplinaires et assimilées.

Au cours de la période examinée, le régime a été refondu par la délibération n° 2012/06/074 du 20 juin 2012. Les modifications introduites par cette dernière délibération portent sur les coefficients du critère de présentéisme et la possibilité de verser une prime exceptionnelle à tout agent ayant participé à un événement particulier et pour lequel la collectivité souhaiterait « récompenser » l'agent.

La collectivité a mis en place une « commission d'évaluation » présidée par le maire et composée d'élus et de cadres administratifs (directeur général des services et chefs de services successifs). Cette commission est supposée se réunir trimestriellement et établir un « coefficient global moyen de rétribution » des agents municipaux. Aucun procès-verbal n'est établi, mais une feuille d'émargement est signée à chaque réunion. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que, pour des raisons de discrétion et de confidentialité des informations communiquées lors de commissions d'évaluation, les élus avaient refusé que soit établi un rapport écrit recensant les différents propos tenus.

Pour chaque agent, une fiche d'évaluation reprend les critères énoncés et détermine le « coefficient global » précité dont le maximum est 3 et qui est réparti sur les trois critères de l'évaluation : « responsabilité », « qualité professionnelle » et « présentéisme ». Les délibérations n'ont pas précisé la part représentée par chacun de ces critères ni le lien à établir avec les coefficients éventuellement applicables à chaque prime. C'est en fait le coefficient global de chaque agent qui détermine le coefficient des primes auxquelles il peut prétendre.

L'impact sur le régime indemnitaire des éventuelles sanctions disciplinaires est, quant à lui, pondéré sur le montant global de l'indemnité allouée, sans que l'on connaisse la durée de son application. En pratique, la diminution est appliquée pour une durée de 3 mois.

Enfin, le régime indemnitaire peut être augmenté de la prime exceptionnelle instaurée en 2012, mais cette prime échappe au système de pondération. Ce mécanisme est étudié au paragraphe suivant.

Sur les fiches de paye, une seule ligne (code 304A) apparaît de 2010 à 2013. Lors de la refonte du « nouveau régime indemnitaire » en 2005, et, selon la commune, afin « de faciliter la lisibilité des bulletins de paye », les différentes rubriques de prime avaient en effet été regroupées sous un même intitulé « régime indemnitaire ». En 2014, à la demande de la direction départementale des finances publiques formulée lors de la mise en place de la dématérialisation de la paye, la collectivité a rétabli la distinction des libellés des différentes primes composant le régime indemnitaire.

Ce dispositif appelle les observations suivantes de la part de la chambre régionale des comptes.

Sur la suppression de la ligne unique sur les bulletins de paye

Nonobstant le fait que la collectivité ait rétabli, à partir de 2014, la distinction de forme des libellés des primes reçues sur les bulletins de paye des agents, il n'en demeure pas moins que la modulation est toujours effectuée de manière peu transparente sur l'ensemble des primes et indemnités relevant du régime indemnitaire.

Les arrêtés individuels d'attribution du montant du régime indemnitaire présentent désormais le détail des taux et coefficients fixés par l'autorité territoriale pour chaque prime. Pour autant, la méthode de calcul n'a pas changé : un montant moyen de référence des primes pouvant être perçues par chaque agent est déterminé sur lequel est appliqué le coefficient d'évaluation fixé par la commission. Le montant de prime obtenu est alors réparti entre les différentes primes auxquelles l'agent peut officiellement prétendre. Les taux individuels et coefficients sont déterminés *a posteriori* pour être contenus dans cette enveloppe.

Sur la complexité du dispositif, la lourdeur de son mode de gestion et le résultat obtenu

La gestion administrative des commissions semble assez lourde, tant dans la préparation des décisions prises que dans leur exécution, dans la mesure où elle nécessite l'élaboration d'arrêtés individuels à chaque commission. La méthodologie utilisée et le temps investi semblent assez éloignés des intentions initiales de simplicité d'application et d'interprétation, de création d'un « véritable outil de management » et de valorisation individuelle des agents municipaux.

Le critère du présentéisme a d'ailleurs été abandonné lors de la commission d'octobre 2012, sans que les raisons en soient clairement précisées et sans que cet abandon soit entériné par l'assemblée délibérante. En réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que c'est à l'issue d'une large concertation des bénéficiaires lors d'une réunion et d'une explication lors de la séance de la commission, que cette dernière a validé le retrait de cet élément. Pour autant, cette pratique ne saurait justifier la modification de dispositions votées par le conseil municipal, sauf à ce qu'il en soit à nouveau délibéré.

Une prime a été exclue du champ de l'évaluation (indemnité spéciale de fonction de la police municipale) et une autre a été créée en l'absence de toute base réglementaire (prime dite exceptionnelle), vidant ainsi de sa substance le mécanisme de la modulation.

L'examen des travaux des quatre commissions qui se sont réunies entre le 19 décembre 2012 et le 1^{er} octobre 2013 conduit d'ailleurs à constater que leurs effets ont été très faibles.

En définitive, entre octobre 2014 et juin 2015, une seule réunion a été tenue.

Sur le lien entre ce dispositif et les obligations de notation et d'évaluation des agents

La notation individuelle annuelle des fonctionnaires qui était prévue par le décret n° 86-473 du 14 mars 1986 relatif aux conditions générales de notation des fonctionnaires territoriaux n'est plus établie pour chaque fonctionnaire de la commune depuis 2012. En font seuls désormais l'objet les agents susceptibles de bénéficier d'un avancement.

Par délibération du 28 avril 2011, le conseil municipal avait en effet décidé de mettre en place l'entretien professionnel annuel d'évaluation du personnel préconisé par le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010. Les modalités pratiques de ce nouveau système auraient été préparées et approuvées par le comité technique paritaire mais aucune mise en application n'est effective à ce jour au motif qu'il n'aurait pas été possible de finaliser les objectifs pour chaque fiche de poste élaborée par le service des ressources humaines.

Désormais, la commune aurait tout intérêt à simplifier son mécanisme de modulation du régime indemnitaire dans le cadre de la mise en application des dispositions du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux²⁵, applicable aux évaluations afférentes aux activités postérieures au 1^{er} janvier 2015.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu qu'une « seule évaluation annuelle se ferait au détriment de l'agent qui a réalisé de réels efforts pendant une période *infra* » et qu'une modification du dispositif qu'il a mis en place « conduirait à se priver d'un véritable outil de management ». Il estime d'ailleurs que ce dispositif répondrait parfaitement aux exigences du nouveau décret sur l'appréciation de la valeur professionnelle des agents.

La chambre ne partage pas cette analyse. En effet, l'article 2 de ce décret prévoit que « Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu. Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct. » L'article 5 précise, en outre, que : « Le compte rendu de l'entretien, établi et signé par le supérieur hiérarchique direct, comporte une appréciation générale littérale exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire au regard des critères fixés à l'article 4. » Ces critères sont : « 1° Les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs ; 2° Les compétences professionnelles et techniques ; 3° Les qualités relationnelles ; 4° La capacité d'encadrement ou d'expertise ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur. »

²⁵ Ce décret a abrogé le décret de 1986.

La chambre renouvelle donc son conseil à la commune de ne pas prendre de risque juridique en ne respectant pas ces prescriptions réglementaires, au motif qu'un dispositif, mis en place pour moduler les indemnités, y satisferait très partiellement.

5.4.2. La prime exceptionnelle

Une prime exceptionnelle est versée depuis son instauration par délibération du 20 juin 2012. Les dépenses correspondantes ont progressé de plus de 75 % en 2014 en raison d'une forte augmentation du nombre des agents concernés, qui est passé à 50 contre une trentaine les années précédentes.

Tableau 30 – Prime exceptionnelle

<i>Prime exceptionnelle</i>	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Montant total	4 760,00 €	4 090,00 €	7 235,00 €
nombre d'agents concernés	33	32	50
Moyenne versée	144	128	150

(source RH Grimaud)

La délibération fixant le régime indemnitaire n'en détermine pas le montant et les modalités précises d'attribution. Dans la pratique, le montant versé individuellement varie de 30 à 390 €, pour une moyenne de 150 € en 2014.

Cette prime aurait pour objet de récompenser la participation à un événement particulier. La délibération prévoit, en effet, la « possibilité de verser une prime exceptionnelle à tout agent ayant participé à un événement particulier et pour lequel la collectivité souhaiterait récompenser l'agent ». Par exemple, pour les « Grimaldines », certains agents sont volontaires pour participer à une ou plusieurs des soirées de l'événement. S'ils ont participé aux 6 soirées, ils auront droit à 150 € (soit 25 € pour une soirée).

Mais la prime semble pouvoir être versée également à l'occasion de l'élaboration du budget et de l'organisation des élections, pour récompenser une surcharge de travail, alors que certains de ses bénéficiaires ont également perçu des indemnités pour les heures supplémentaires réalisées dans ce même cadre.

Cette prime n'apparaît pas sur une ligne distincte de la fiche de paye mais est adossée à une prime déjà perçue par l'agent n'atteignant pas le coefficient maximum. L'arrêté individuel ne quantifie pas son montant et ne précise pas sur quelle prime elle est adossée.

En définitive, les modalités de calcul de la prime, la fourchette des montants attribuables et le choix des bénéficiaires rendent ses conditions d'attribution peu transparentes.

Dans une réponse récente à une question écrite (JO Sénat du 27 août 2015, p. 2030) demandant « si une collectivité locale peut attribuer à l'un de ses agents une prime exceptionnelle destinée à rémunérer une mission ponctuelle et à caractère exceptionnel », le ministère de l'intérieur a précisé :

« En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'assemblée délibérante de fixer (...) la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables, l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux individuel attribué à chaque agent sur le fondement de la délibération. En revanche, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime et sa compétence reste encadrée par les textes précités afin de répondre au souci d'équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de parité entre fonctions publiques. Ainsi, une collectivité territoriale ne peut pas attribuer une prime exceptionnelle destinée à rémunérer une mission ponctuelle à caractère exceptionnel si une telle prime n'existe pas au sein de l'État. »

Le principe même de la création de la prime exceptionnelle est donc contestable, dès lors qu'elle n'est rattachée à aucune prime existante pour la fonction publique de l'État. Au surplus, la délibération de la commune n'est pas conforme aux dispositions du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale en ce qu'elle ne prévoit pas les conditions d'attribution, à savoir les bénéficiaires, le montant, les critères de modulation et la périodicité de la prime.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu qu'il ne s'agirait pas d'une prime exceptionnelle mais de l'attribution « exceptionnelle » d'un montant de prime parfaitement identifiée, en conformité avec le principe de parité avec la fonction publique de l'État. Malgré les termes de la délibération, ce serait donc par un « abus de langage » que l'expression « prime exceptionnelle » serait employée par la commission d'évaluation.

5.4.3. Les indemnités d'astreinte

Durant la période examinée, les indemnités d'astreintes suivantes ont été versées.

Tableau 31 – Astreintes

<i>Astreintes</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Montant annuel en €	4 074	11 179	14 868	15 485	16 747
nombre d'agents concernés	17	24	20	30	29

source: DRH Commune de Grimaud

Une astreinte s'entend comme une période pendant laquelle un agent a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de sa collectivité. Le 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 prévoit les modalités d'instauration des astreintes :

« Article 5 : L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ».

Les agents appelés à effectuer des périodes d'astreintes peuvent soit percevoir une indemnité d'astreinte et d'intervention soit, à défaut, bénéficier d'un repos compensateur.

À Grimaud, le conseil municipal a voté le 19 novembre 2008, après avis du comité technique paritaire du 18 novembre 2008, une délibération prévoyant que des périodes d'astreintes pourraient être effectuées par des agents titulaires ou non titulaires.

Cette délibération est très imprécise :

- elle ne détermine pas les modalités d'organisation des astreintes ;
- elle ne prévoit pas en détail la liste des emplois concernés : elle ne cite que « notamment la police municipale », induisant que toutes les filières d'emploi seraient susceptibles d'être placées en astreintes, ce qui ne saurait être le cas ;
- elle ne mentionne pas les emplois d'encadrement de la filière technique relevant des astreintes de décision.

Des taux d'indemnisation ou de récupération sont prévus dans une annexe à la délibération. Pour la filière technique, cette annexe fait apparaître une rubrique d'indemnisation pour les astreintes d'exploitation et de sécurité et une « astreinte de décision du lundi au vendredi soir » qui n'est pas prévue par les textes²⁶. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la délibération serait modifiée pour tenir compte de ces observations. La chambre prend note de cet engagement.

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, l'indemnité d'astreinte ou la compensation des astreintes ne peuvent pas être attribuées notamment aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

La commune a attribué un logement de fonction à MM. M... et N... (arrêtés de septembre 2009, concessions par nécessité absolue de service), M. O... (arrêté d'octobre 2011, concession par nécessité absolue de service), et M. A... (arrêté de novembre 2012, concession par nécessité absolue de service).

Ils perçoivent tous dans des proportions différentes des indemnités d'astreinte.

Le conseil municipal aurait dû modifier avant le 1^{er} septembre 2015 les conventions de mise à disposition par nécessité absolue de service, afin de tenir compte de la modification du régime des concessions de logement de fonction initiée par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant certaines dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Désormais, une convention d'occupation précaire avec astreinte « peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte » (article R. 2124-68 du CG3P). Dans ce cas, une redevance doit être mise à la charge du bénéficiaire de cette convention. Elle est égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés.

En tout état de cause, les indemnités d'astreinte versées aux bénéficiaires de concessions par nécessité absolue de service n'étaient pas dues et demeurent irrégulières.

5.4.4. La prime de service et de rendement (PSR) de la filière technique

Le fondement juridique de cette prime a été modifié par le décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. L'article 5 du décret prévoit qu'il peut être attribué une indemnité complémentaire à la PSR aux fonctionnaires mentionnés au II de l'article 1^{er} qui occupent des emplois de chef de service, dans les conditions fixées par un arrêté de même date.

L'article 6 du décret prévoit que :

« I. — Le montant individuel de la prime de service et de rendement, ainsi que de l'indemnité complémentaire à cette prime, est fixé en tenant compte, d'une part, des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à l'emploi occupé et, d'autre part, de la qualité des services rendus.

II. — Lorsque l'indemnité complémentaire à la prime de service et de rendement prévue à l'article 5 n'est pas perçue, le montant individuel de cette prime ne peut excéder le double du montant annuel de base associé au grade détenu ou, le cas échéant, à l'emploi occupé par l'arrêté mentionné à l'article 4.

Le montant individuel total de la prime de service et de rendement et, lorsqu'elle est perçue, de l'indemnité complémentaire à cette prime ne peut excéder le triple du montant annuel de base associé au grade détenu ou, le cas échéant, à l'emploi occupé par l'arrêté susmentionné. »

²⁶ Cette indemnité n'a pas été versée durant la période examinée.

En 2014, deux agents du service technique ont bénéficié de la PSR (MM. B... et P...) à hauteur de 233,33 €, soit le double du taux annuel de base pour un technicien principal de 1^{ère} classe.

Nonobstant la mention conclusive de la délibération de février 2005, qui précisait que « (...) ces nouvelles mesures prendront effet à compter du 1^{er} mars 2005 et suivront automatiquement les revalorisations légales ou réglementaires qui pourraient intervenir, notamment suite à l'augmentation de la valeur du point d'indice, sans qu'il soit nécessaire d'en délibérer à nouveau », aucune délibération n'a été prise par la collectivité après février 2005 pour mettre à jour les fondements juridiques de la prime et les personnels concernés. Or, au cas particulier, s'agissant d'un changement de base légale, il appartenait bien à la collectivité qui avait déjà délibéré sur la PSR de prendre une nouvelle délibération, l'ancienne prévoyant toujours un pourcentage du TBMG (traitement brut moyen du grade).

Cette prime a donc été liquidée au taux maximum pour chacun des deux agents précités, sans approbation de l'assemblée délibérante.

5.4.5. L'indemnité spéciale de fonction de la police municipale

Selon les termes du décret n° 2000-45 du 20 janvier 2000 modifié, les fonctionnaires du cadre d'emploi des chefs de service de police municipale peuvent percevoir une indemnité mensuelle de fonctions, déterminée en appliquant au montant mensuel du traitement soumis à retenue pour pension de l'agent concerné un taux individuel fixé dans la limite de 22 % jusqu'à l'indice brut 380 et de 30 % au-delà de cet indice.

Selon les termes de l'article 1^{er} du décret n° 97-702 du 31 mai 1997 modifié relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres, les fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale peuvent percevoir une indemnité spéciale mensuelle de fonctions. Le montant mensuel de l'indemnité est calculé en appliquant un taux individuel au montant mensuel du traitement soumis à retenue pour pension. Pour le calcul du montant, l'éventuelle NBI s'ajoute au traitement indiciaire. Le taux individuel maximum est fixé à 20 %. Dans chaque collectivité, le taux maximum applicable est déterminé par l'organe délibérant, qui peut décider de retenir un taux maximum inférieur à 20 %. L'octroi de cette indemnité est subordonné à une délibération de l'assemblée délibérante qui peut prévoir une modulation en fonction de critères préalablement définis (question écrite – Assemblée nationale n° 83495 du 17 janvier 2006).

La délibération fixant le régime indemnitaire de la commune a prévu les critères de modulation sur la base des quatre critères décrits au paragraphe 5.4.1. Il apparaît cependant que l'indemnité spéciale de fonction ne fait l'objet d'aucune modulation et qu'elle est même exclue des discussions des commissions d'évaluation. Elle est liquidée, par défaut, au taux mensuel maximum.

Si l'assemblée délibérante détermine des modalités de modulation du régime indemnitaire de ses agents, afin, selon ses propres termes, de faire de ce dernier « un véritable outil de management », il ne paraît pas de bonne gestion d'exclure de son champ d'application ne serait-ce qu'une seule prime et de lui appliquer, de surcroît, le taux maximal sans décision individuelle, en se privant ainsi de toute marge de manœuvre.

5.4.6. L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)

Instituée pour les agents de la fonction publique de l'État par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité, l'IAT est une prime facultative et modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Sa mise en œuvre étant facultative, il est nécessaire que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale l'institue en désignant les catégories d'agents éligibles parmi les catégories pouvant en bénéficier d'après le décret, c'est-à-dire :

- les fonctionnaires de catégorie C ;

- les fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380.

Cependant, peuvent également la percevoir « les fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération est supérieure à celle qui correspond à l'indice brut 380 dès lors qu'ils bénéficient par ailleurs des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) » (article 3 du décret susmentionné du 14 janvier 2002), ce qui est cohérent avec le fait que les IHTS ont été également déplafonnées par le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 modifiant le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

D'après le décret n° 2000-45 modifié (par le décret n° 2003-1012 du 17 octobre 2003) du 20 janvier 2000 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale, « L'indemnité spéciale de fonctions est cumulable avec les indemnités d'administration et de technicité accordées dans les conditions du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 et, le cas échéant, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires dans les conditions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. »

M. Q..., chef de service de la police municipale depuis le 1^{er} février 2009, en classe normale (IB 450, IM 395), 10^{ème} échelon, a perçu l'IAT sur toute la période sous revue. Il a bénéficié au 1^{er} mai 2011 d'un avancement au grade de chef de service de police municipale de 2^{ème} classe, 9^{ème} échelon (IB493, IM 425) et, au 1^{er} juillet 2011, de chef de service de police municipal de 2^{ème} classe, 10^e échelon (IB518 et IM445). Au 11 juin 2014, l'intéressé a été nommé chef de service de police municipale de 1^{ère} classe (IB555, IM471).

Dès lors qu'il avait dépassé l'IB 380, l'intéressé n'avait plus droit à l'IAT, sauf à modifier la délibération relative au régime indemnitaire, ce qui n'a été fait que pour les IHTS. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à procéder à la révision de la délibération. La chambre prend note de cet engagement.

5.4.7. *L'indemnité spécifique de service de la filière technique*

Par application du principe d'équivalence, et en vertu du décret n° 2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts et chaussées et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement, une indemnité spécifique de service peut être allouée aux techniciens territoriaux.

La vérification de la liquidation de cette prime a été opérée pour deux agents municipaux :

- M. B... (517,57 €/mois en 2014) ;
- M. P... (528,15 €/mois en 2014).

L'indemnité spécifique de service n'a pas fait l'objet d'un changement de méthode. Elle est calculée à partir d'un taux de base annuel, modifié en dernier lieu par arrêté du 31 mars 2011, et fixé à 361,90 €, affecté de trois coefficients aux fins de déterminer un taux moyen :

- coefficient de grade pour un technicien principal de 1^{ère} classe : 18 ;
- coefficient géographique de service pour le Var : 1,00 ;
- coefficient de modulation individuelle de 0,90 à 1,10.

Au cas d'espèce, et compte tenu des informations portées sur les arrêtés individuels, ce taux moyen aurait dû être de :

- $361,90 \text{ €} \times 18 \times 1 \times 1,08 = 7\,035,34 \text{ €}$, soit 586,28 € par mois, pour M. B...
- et de $361,90 \text{ €} \times 18 \times 1 \times 1,10 = 7\,165,62 \text{ €}$, soit 597,13 € par mois, correspondant au taux maximum, pour M. P...

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à procéder aux rectifications nécessaires. La chambre prend note de cet engagement.

5.4.8. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Onze agents ont bénéficié d'une NBI de 2010 à 2013, dont six « exerçant [des] fonctions dans un secrétariat assujéti à des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires ». Les décisions d'attribution ont toutes été prises sous le régime du décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, qui prévoyait déjà à l'article 1-42° la possibilité d'attribuer 10 points majorés aux « adjoints administratifs et agents administratifs exerçant à titre exclusif leurs fonctions dans des secrétariats assujétis à des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires (...) ». Ce décret a été abrogé par le décret n° 2006-779 de juillet 2006, qui reprend en annexe des fonctions éligibles, au point 13 : « Secrétariat à titre exclusif et avec des obligations spéciales..., 10 points ».

Les arrêtés produits ne précisent pas les fonctions exactes de l'agent bénéficiaire et la parution des décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006 n'a, semble-t-il, pas initié un nouvel examen des situations antérieures. Il n'est donc pas possible de s'assurer que la NBI est attribuée régulièrement et que, le cas échéant, d'autres agents ne seraient pas éligibles. Tous les agents en cause bénéficient d'un temps partiel, ce qu'autorisent les textes mais qui se heurte à la notion d'obligations spéciales en matière d'horaires. En outre, les obligations spéciales invoquées lors de l'instruction relèvent pour la plupart d'obligations ponctuelles et non permanentes qui pourraient justifier une indemnisation des heures supplémentaires ou l'attribution de primes spécifiques, notamment pour l'organisation des scrutins. Certains des agents ont d'ailleurs bénéficié du paiement d'IHTS.

Enfin, la NBI attribuée au directeur général des services n'a pas été revalorisée quand la commune a été surclassée dans la catégorie des communes de 40 000 à 80 000 habitants, alors même que le bulletin de paye de l'intéressé mentionne cette nouvelle catégorie.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à procéder à la régularisation de ces situations. La chambre prend note de cet engagement.

5.4.9. La prime de fin d'année des titulaires

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité conservent les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. L'article 60 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a précisé que « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ».

Les délibérations du conseil municipal de Grimaud relatives au régime indemnitaire ne mentionnent pas cette prime. Seule une délibération du 31 mars 1989 prévoit la « budgétisation d'un complément de rémunération acquis au personnel communal ». Le personnel communal bénéficiait d'un avantage financier qui lui était servi par une association « loi 1901 », regroupant l'ensemble du personnel communal. Le conseil municipal, visant la loi susmentionnée du 26 janvier 1984, a décidé ainsi le maintien de cet avantage acquis aux membres du personnel communal en fonction ainsi qu'à ceux qui seraient recrutés ultérieurement.

Sur la période examinée, la prime s'est élevée à 305 € pour tous les titulaires, et pour les contractuels à temps plein, quels que soient leur indice et leur cadre d'emploi. Certains agents non titulaires auxiliaires semblent exclus du bénéfice de cette prime (mais pas tous²⁷). Les contrats aidés en sont également exclus. Elle est proratisée en fonction de la durée du temps de travail de l'agent.

Selon l'état joint au mandat de paiement, en novembre 2013, cette prime représente un montant annuel de 34 274 €.

La Cour administrative d'appel de Paris a estimé, dans un arrêt du 8 décembre 2004²⁸, que, pour pouvoir maintenir un avantage, une collectivité doit établir que ce dernier est bien « collectivement acquis ». Or, lors de l'instruction, aucune information sur les modalités d'attribution et de liquidation de cette prime n'a pu être produite. Le caractère acquis de cet avantage est donc incertain.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que des « fiches de paie », qu'il n'a pas produites, attesteraient que la prime de fin d'année était versée « et ce, bien avant la loi de 1984 ».

Recommandation n° 4 : Mettre à jour le régime indemnitaire.

6. Les concessions de plages

Le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 modifié relatif aux concessions de plage prévoit que l'État peut accorder sur le domaine public maritime des concessions ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages. Le concessionnaire peut confier à un ou plusieurs sous-traitants, par des conventions d'exploitation, tout ou partie de ces activités. Lorsqu'il s'agit d'une collectivité territoriale, les conventions d'exploitation sont soumises à la procédure décrite aux articles L. 1411-1 à L. 1411-10 et L. 1411-13 à L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relative aux délégations de service public. Ces dispositions ont été intégrées aux articles R. 2124-13 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011. Il avait d'ailleurs été admis par la jurisprudence que les missions des concessionnaires relèvent du service public (accueil et surveillance balnéaire) et non de la simple occupation du domaine public.

Les plages naturelles présentes sur le territoire communal de Grimaud s'étendent sur un linéaire total concédé d'environ 3 kms entre les communes de Cogolin et de Sainte-Maxime. Leur superficie totale est d'un peu plus de 5 hectares (51 015 m²). D'après le maire, une redéfinition du domaine public maritime serait rendue nécessaire par l'érosion de ces plages.

Cinq concessions de plages ont été renouvelées par l'État à la commune jusqu'au 31 décembre 2020, par arrêté préfectoral du 14 mai 2008. Avec l'autorisation du préfet, elles ont fait l'objet d'une mise en concurrence, par procédure de délégation de service public, en 2008 puis en 2014. À l'issue de cette dernière procédure en mars 2015²⁹, 10 lots ont été attribués jusqu'au 31 octobre 2020 sous la forme de sous-traités :

- Plage de port-Grimaud : lots 1-2-3-4 ;
- Plage de Saint-Pons Les Mûres : lots 5-6-7-8-9 (les lots 7-8 et 9 se sont pas exploités) ;
- Plage de Beauvallon : lots 10-11-12 (le lot 11 n'est pas exploité, le lot 12 a été déclaré infructueux) ;
- Plage de Beauvallon-Bartole : lots 13-14 ;
- Plage des Cigales/Guerrevieille : lots 15-16 (le lot 15 n'est pas exploité).

²⁷ En 2014, Mme C..., agent non titulaire auxiliaire, en a bénéficié.

²⁸ N° 01PA00544.

²⁹ Délibération du 3 mars 2015.

Les conditions d'exploitation du lot n° 1 sont spécifiques, en raison d'un accès contraint par la cité lacustre de Port-Grimaud qui, à l'origine, ne comportait pas d'accès à la mer³⁰.

6.1. Le suivi des concessions

6.1.1. Les rapports de la commune à l'État

L'article R. 2124-29 du CG3P³¹ prévoit que la commune « présente chaque année à l'État (...) un rapport comportant notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, retraçant les opérations afférentes à la concession de la plage ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la concession, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine ».

La commune de Grimaud a recours depuis 2012 à un prestataire pour rédiger le rapport du concessionnaire pour un montant annuel de 2 000 €. Elle a indiqué ne pas avoir établi de rapport en 2010 et 2011 et a produit les rapports relatifs aux années 2012 et 2013. Ces rapports n'ont pas fait l'objet d'une présentation à l'assemblée délibérante.

Le rapport de 2012 retrace les résultats d'une enquête de satisfaction réalisée auprès de 200 usagers des différentes plages de la commune. Elle dresse ensuite, par lot et sous-traitant, le bilan en style « télégraphique » des réponses adressées par les sous-traitants pour répondre au rappel de leur obligation de remettre un rapport d'exploitation et un bilan comptable. Certains des sous-traitants n'ont d'ailleurs pas répondu.

Le rapport présente un bilan financier communal de la gestion des plages tout aussi sommaire et retrace les résultats des cinq tournées de contrôle des plages. Certains manquements y sont décrits, sans que l'on puisse les imputer à l'un ou l'autre sous-traitant. Le rapport d'une vingtaine de pages se termine par sept pages constituées des analyses des eaux de baignades sur toute la saison.

Le rapport de 2013 est tout aussi succinct. Il est complété d'éléments d'informations apparemment issus de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

6.1.2. Le contrôle du respect des conditions d'exploitation

L'article L. 1411-3 du CGCT³² prévoit que « le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. » Pour les concessions de plage, l'article 13 du décret précité du 28 mai 2006 ajoute que « le rapport prévu à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales précise notamment les conditions d'accueil du public et de préservation du domaine ».

Le cahier des charges de chaque concession prévoit en son article 13 que ces rapports doivent être déposés avant le 31 mars.

³⁰ La construction de Port-Grimaud a débuté en 1968 et s'est déroulée en trois phases pour prendre fin en 2008. La cité est organisée en copropriétés privées qui assument entièrement son entretien et sa préservation. Port-Grimaud est ainsi constitué de quatre ports de plaisances dont la propriété et la gestion appartiennent à la commune de Grimaud, mais dont l'exploitation a été concédée à Port-Grimaud I, II et III, et d'un port communal qu'elle exploite en régie.

³¹ Créé et codifié par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011.

³² Initialement article 40-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifié.

Nonobstant l'existence de sous-traités d'exploitation, la collectivité concessionnaire demeure responsable envers l'État de l'accomplissement des obligations stipulées dans le cahier des charges de la concession, et conserve ses obligations et pouvoirs de police administrative. Si le titulaire du sous-traité doit « veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers dans les conditions prévues par le sous-traité », cela n'est possible que « sous le contrôle de la commune et sans préjudice des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité de police municipale » (CE, 21 juin 2000, SARL plage chez Joseph, req. n° 212100 et 212101).

La majorité des sous-traitants ne se soumet pas à l'obligation de transmission des rapports et des bilans d'exploitation, comme le montre le tableau suivant :

lots	2010		2011		2012		2013		2014	
	rapport	Bilan								
1	-	Oui	-	Oui	-	-	-	-	-	oui
2	-	Oui	oui	-	-	-	-	-	-	-
3	-	Oui	-	Oui	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 et 5bis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	oui	oui	-	-	Oui	Oui	oui	oui	-	-
15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(Source : Commune de Grimaud)

On ne peut d'ailleurs que regretter qu'aucune pénalité ne soit prévue dans ce cas par les sous-traités de 2008, ni ceux de 2015.

Les quelques rapports transmis durant la période examinée n'ont pas fait l'objet d'une présentation au conseil municipal, qui n'est pas non plus informé du non-respect par les délégataires de leurs obligations en la matière. Durant la même période, la commune a adressé des lettres de relance pour l'année 2010 aux délégataires une seule fois, en janvier 2011, en demandant la transmission prioritaire des documents relatifs à l'année 2009, pour répondre à une sollicitation de la DDTM du Var.

Le suivi de l'exécution des contrats est donc insuffisant. Les contacts entretenus avec les sous-traitants permettent d'ailleurs plus à ces derniers d'exprimer des souhaits ou des doléances qu'à la collectivité de leur rappeler leurs obligations. Sur la période d'examen, les lettres de relance adressées par la mairie l'ont été principalement à la suite des observations de la préfecture : sur 24 lettres produites par la commune, envoyées entre août 2009 et juillet 2012, 16 d'entre elles faisaient suite à des observations de la DDTM, 4 constataient des manquements, 4 répondaient à des sollicitations des délégataires.

Le rapport 2013 fait état de la tenue d'une réunion avec la DDTM en août 2014. Certains lots sous-traités ont fait l'objet d'un bilan qui révèle l'existence d'une infraction sanctionnée par un procès-verbal de grande voirie (lot n° 1), et d'un constat de « non-respect de la loi » pour le lot n° 16, ou d'un sous-traité abandonné (lot n° 15). La situation de certains lots n'est pas évoquée, alors que le descriptif des observations et constats par lot semble pointer des situations problématiques : ainsi le lot n° 12 semble ne pas être exploité (mention de « plage privée/plage publique ») et le lot n° 13 fait l'objet d'observations sur le respect des termes du sous-traité (avec également la mention d'une « plage privée/plage publique »). Au surplus, certains exploitants ne respectent pas les obligations que leur impose le code de l'urbanisme (obtention de permis de construire provisoires).

Ces observations sont corroborées par la DDTM, qui a adressé de nombreux courriers en 2012 au maire de Grimaud pour lui faire part de ses constats de non-respect des cahiers des charges de la concession et des sous-traités d'exploitation de plusieurs plages (lots n° 13 et 14) et lui demander de se conformer à ses obligations de contrôle (positionnement des lots, fort dépassement de la surface totale autorisée). Le rapport annuel de 2012 de la commune ne comporte aucune mention de ces infractions et aucune lettre de relance de la commune aux titulaires de ces lots n'a été produite.

En mai 2014, constatant à nouveau de nombreux manquements de certains plagistes lors de la saison 2013, le préfet a rappelé le maire à ses obligations de concessionnaire du domaine public maritime, responsable de sa conservation et délégataire du service public des bains de mer. Il l'a invité à mener, lors des prochaines saisons estivales, des actions significatives en matière de contrôle du respect des sous-traités d'exploitation des lots de plages et à en rendre compte à la préfecture.

Alors que l'activité touristique et notamment l'activité balnéaire représente plus de 70 % de l'activité économique de la commune, cette dernière se trouve ainsi dans l'impossibilité d'améliorer sa connaissance des activités concédées, d'être en mesure de comparer les prestations des établissements et de se donner les moyens d'analyser des éléments objectifs et chiffrés indispensables lors de la comparaison des offres des consultations attribuant ces concessions (V. ci-après).

Enfin, il apparaît que l'absence d'implication du maire dans ses obligations de police a conduit dans certains cas la préfecture à envisager la résiliation pure et simple des concessions accordées à la commune sur certains lots. C'est le cas pour l'organisation plusieurs années consécutives de « l'Euro Harley Festival » et des « Plages de rock » sur la plage de Saint-Pons les Mûres et notamment sur l'emprise du lot 5 sous-traité, en l'absence d'autorisation d'utilisation du domaine public ou sans respect des conditions négociées par la commune et les organisateurs, validées par la DDTM. Outre les conséquences d'incidents pouvant intervenir, cette défaillance est susceptible d'engager la responsabilité administrative de la commune.

La commune a cependant précisé que les services de la police municipale effectuent des contrôles spontanés deux fois par mois et s'assurent du respect des principales composantes du sous-traité (surface occupée, activités développées, présence du BNSSA³³, etc.). Les défauts constatés font l'objet de l'envoi d'une lettre de rappel. En outre, des lettres de rappel de leur obligation de transmission des rapports annuels seraient adressées aux sous-traitants chaque année par le prestataire de service depuis 2012. Ces lettres n'ont cependant pas été produites en cours d'instruction et, à supposer que la commune puisse se décharger de cette tâche sur un prestataire, ce qui n'est pas juridiquement certain, une relance par la mairie serait sans doute plus efficace.

Recommandation n° 5 : Exiger la production des rapports des sous-concessionnaires de plage dans les délais prévus et assurer leur présentation en séance du conseil municipal.

6.2. Les redevances et l'équilibre financier des sous-traités

6.2.1. Le montant des redevances

La jurisprudence administrative a admis très tôt³⁴ qu'il appartenait au conseil municipal, sous l'autorité du préfet, de fixer le tarif des redevances réclamées aux sous-traitants et que le niveau de ces redevances ne devait pas seulement être proportionnel à la surface occupée mais devait tenir compte des avantages retirés de l'usage fait de la concession et de la situation des emplacements occupés, mais aussi de la nature des commerces exercés. En 2006, le code général de la propriété des personnes publiques a consacré ces dispositions

³³ Brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique.

³⁴ CE, 12 décembre 1923, Peysson, Lebon p.826, CE, 7 mai 1980, SA les marines de Cogolin ; CE, 10 février 1978, Ministre de l'économie et des finances c/Scudier ; CE, 21 mars 2003, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux.

en précisant que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance (...) » (article L. 2125-1) et que « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation » (article L. 2125-3).

Ainsi pour évaluer les avantages retirés de l'occupation du domaine public par le sous-traitant de la concession de plage, la collectivité doit prendre en compte l'utilisation effective qu'il en fait mais également la prise en charge par la collectivité des frais inhérents à l'utilisation privative du domaine (frais d'entretien, de nettoyage, de surveillance des plages, balisage etc.).

Lors de la consultation de 2015, la commune a déterminé un montant de redevance minimal, pondéré en fonction des coûts d'entretien et des équipements publics situés à proximité de chacun des lots. Le montant et la modalité de calcul de la redevance ont été laissés à la proposition de chaque candidat. Aucun des candidats retenus n'a opté pour le paiement d'une part variable basée sur son chiffre d'affaires et la commune n'a pas jugé opportun d'asseoir la redevance sur une part fixe et sur une part variable attachée au chiffre d'affaires du sous-traitant, comme l'y invitait la DDTM, dans les modèles de sous-traités. Pour déterminer le « montant minimum » de la redevance, la collectivité a pris pour base le prix au m² équivalent du coût de la part fixe versée à l'État. Ce prix a été pondéré pour intégrer les coûts d'entretien et de balisage des plages, qui sont uniformes. La pondération a inclus également la proximité d'un stationnement, d'équipements divers, la nature des activités développées et la proximité d'un camping.

Le mode de détermination du prix minimum attendu pour chaque concession révèle des écarts importants du prix au m² des sous-concessions (voir annexe 5). L'application de certains coefficients, comme la nature des activités développées et la proximité d'un camping, est susceptible d'avoir un impact non négligeable alors même que la définition de ces coefficients apparaît ténue voire discutable. Ainsi, le coefficient tenant compte des activités développées comporte trois entrées, « matelas, parasol... » (coefficient 1), « matelas, parasol, restauration » (coefficient 1,5) et « activités nautique » (coefficient 2,5), alors que les cahiers des charges ne mentionnent que deux types d'activités, « matelas, parasol et restauration » et « activités nautiques ». La commune a reconnu l'absence de rigueur de cette analyse et a fait savoir que « cette situation a été évoquée avec les services de la DDTM pour que le cahier des charges des sous-concessions correspondantes soi[en]t, le cas échéant, modifié[s] à l'occasion du renouvellement de la Concession État-Commune, soit après 2020 ».

Il en est de même pour l'application d'un coefficient de proximité avec un camping (coefficient 1 à 3) alors que, par exemple, la proximité avec l'hôtel Beauvallon (auquel il est appliqué un coefficient 1) ne génère pas de majoration du prix de la redevance, compte tenu de son impact sur la fréquentation du lot n° 12.

En définitive, les redevances des concessions de plages de la période 2008-2014 ont été déterminées sur la base du versement d'une part fixe révisée chaque année en fonction de l'indice de la consommation hors tabac. Les nouveaux sous-traités attribués en 2015 prévoient une redevance-part fixe, qui sera révisée cette fois chaque année sur la base de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE³⁵.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a estimé que « la commune a établi des critères parfaitement clairs, précis et rationnels afin de déterminer le tarif des redevances ». D'après lui, « dans un contexte de crise économique, la partie variable de la redevance en fonction du chiffre d'affaires pourrait être fortement réduite, ce qui présenterait un réel inconvénient eu égard à la stabilité des comptes de la commune ». La chambre doute du bien-fondé de la crainte ainsi exprimée par l'ordonnateur.

³⁵ L'INSEE précise que « bien que consacrée par l'usage, la dénomination indice du coût de la construction est impropre puisque c'est un indice de prix, fondé sur l'observation des marchés de construction conclus entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises assurant les travaux de bâtiment, à l'exclusion des autres composantes qui entrent dans le prix de revient des logements (charge foncière, frais annexes de promotion, frais financiers, etc.). Le coût de la construction proprement dit est appréhendé par d'autres indicateurs, notamment les index BT ».

6.2.2. L'équilibre financier du service

La commune assure plusieurs services en lien avec le service public balnéaire, dont le nettoyage et le tamisage des plages, l'analyse de l'eau et la surveillance des plages par l'intermédiaire du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). À partir des données produites par la commune, l'équilibre financier entre redevance et dépenses engagées par la collectivité pour le service public balnéaire (nettoyage, tamisage des plages, analyse de l'eau, surveillance) a été dégagé pour les exercices examinés (V. tableau 32).

Tableau 32 – Equilibre financier du service public balnéaire

	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes					
Redevances sous-traités*	151 544	154 230	153 992	118 196	135 903
Dépenses					
Entretien des plages	222 588	229 467	238 439	244 710	243 220
Divers			29 979		2 714
Balisage	34 648	34 552	40 740	47 273	40 439
Analyse de l'eau/sable	3 473	3 589	4 337	3 079	2 942
Personnels (surveillance baignade...)	44 325	45 449	45 449	?	46 577
Redevance versée à l'Etat	49 549	64 750	65 623	66 751	96 176
Investissements	52 576	28 619	40 669	22 546	44 939
Total dépenses	407 159	406 426	465 235	384 360	477 006
Taux recettes/dépenses	37%	38%	33%	31%	28%

**avec répartition par année, en lissant les régularisations opérées en 2013 sur les redevances des sous-traitants et en tenant compte des exonérations*

(source; données de la commune de Grimaud)

Le suivi analytique de cet équilibre apparaît comme faible dans la mesure où les postes de dépenses saisis au titre de l'analyse diffèrent d'une année sur l'autre. On note ainsi que, pour l'année 2013, les dépenses relatives à la surveillance de la baignade n'ont pas été incluses dans le bilan de l'année alors qu'elles représentent plus de 45 000 € par an. Certains postes de dépenses comme la maintenance des sanitaires, l'électricité, la vérification de conformité des extincteurs, des dépenses de téléphone n'apparaissent que pour l'année 2013 alors qu'ils semblent relever de dépenses courantes et récurrentes. D'autres dépenses ne semblent pas concerner la gestion des plages comme le balisage des bancs de sable à Port-Grimaud. Enfin la répartition entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est souvent aléatoire puisqu'une année la fourniture de balisage des plages est considérée comme du fonctionnement et une autre année comme de l'investissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, sans en fournir de nouveaux, a fait savoir qu'il ne validait pas ces chiffres pour les années 2012 et 2013 car ceux-ci sont basés sur un document « établi par un prestataire extérieur (...) [qui] n'a été ni dressé ni vérifié par le service financier de la collectivité ». Ces chiffres sont pourtant ceux fournis dans les rapports de 2012 et 2013 que la commune a adressés aux services de l'État, à titre de « bilans financiers communaux de l'exploitation des concessions » (V. ci-avant, paragraphe 6.1.1).

En tout état de cause, la faiblesse des taux de recettes/dépenses des « budgets plage » de la période sous revue plaide pour une hausse des redevances versées par les sous-traitants. Mais la commune n'est pas en mesure de comparer l'ensemble des frais d'entretien avec le chiffre d'affaires global déclaré par les plagistes, puisque ceux-ci ne produisent pas leurs rapports et leurs bilans d'exploitation annuels. Elle se trouve donc dans l'incapacité d'optimiser l'équilibre financier entre les redevances et les dépenses engagées.

6.3. L'exécution des sous-traités 2008-2014

6.3.1. La durée des sous-traités et de la période annuelle d'exploitation

Lors de la mise en concurrence de 2008, 14 lots ont été attribués pour une durée de 6 ans et une période annuelle d'exploitation du 1^{er} mai au 31 octobre.

Le décret précité du 28 mai 2006 prévoit que « la surface de la plage concédée doit être libre de tout équipement et installation démontable ou transportable en dehors d'une période, définie dans la concession, qui ne peut excéder six mois ». Toutefois, « dans les stations classées au sens des articles L. 133-11 et suivants du code du tourisme, la période définie dans la concession peut, si la commune d'implantation de la concession s'y est déclarée favorable par une délibération motivée au regard de la fréquentation touristique, être étendue au maximum à huit mois par an ».

Pour prendre en compte la demande exprimée par l'ensemble des sous-traitants (à l'exception du sous-concessionnaire du lot n° 16), la commune a décidé, par délibération du 19 mars 2009, d'étendre la période annuelle d'exploitation des plages du 1^{er} avril au 31 octobre (soit 7 mois au lieu de 6). Chacun des lots a fait l'objet d'un avenant, visé par le préfet. Un avenant n° 2 a acté la prorogation de l'ensemble des sous-traités jusqu'au 31 octobre 2014, après validation préalable du préfet le 9 octobre 2013 (sauf pour les lots n° 15 et 11, qui ont fait l'objet d'une résiliation). Le lot n° 16 a bien fait l'objet de cette prorogation, mais porte, de manière erronée, le n° 2.

La chambre constate que le montant de la redevance n'a pas été actualisé à cette occasion.

6.3.2. L'avenant n° 3 du sous-traité d'exploitation du lot n° 1

L'article L. 1411-6 du CGCT prévoit que « tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission visée à l'article L. 1411-5. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis. » Les textes restent, en revanche, silencieux sur la possibilité d'une diminution de la redevance due par le concessionnaire dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) d'exploitation de plages.

Le sous-traité du lot n° 1, correspondant à la plage de Port-Grimaud, attribué à la SARL résidence Plage/Madame LOMBARDI Karine, a fait l'objet d'un avenant n° 3 visant à exonérer le titulaire du paiement de sa redevance pour l'année 2013, d'un montant actualisé de 16 954 €.

En septembre 2010, le commissaire aux comptes de la SARL Résidence Plage signalait à la commune les difficultés d'exploitation du lot n° 1 rencontrées par sa cliente et demandait la diminution du montant de sa redevance. Il précisait que « le montant de la concession [avait] considérablement augmenté, passant de 7 500 à 16 000 €, un fort accroissement [qui semblait] injustifié au vu des conditions et des possibilités de travail ». Aucun élément chiffré n'était produit à l'appui de ce courrier pour démontrer la baisse du chiffre d'affaires. La commune informait le sous-traitant en octobre 2010 que sa demande ferait l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure de révision des concessions des plages naturelles de Grimaud que le maire avait engagée en partenariat avec la direction départementale du territoire et de la mer (DDTM).

Le 19 octobre 2012, soit deux saisons après le premier signalement, le maire a informé le sous-traitant « que la commission d'élus réunie le 19 septembre 2012 » avait rendu « un avis favorable à sa requête, en raison des pertes d'exploitation subies suite aux désagrément générés par les opérations de dragages qui se sont succédées. (...) il sera proposé à l'approbation des membres du conseil municipal (...) de fixer [...] à 10 000 € le montant annuel du loyer dû au titre des exercices 2011, 2012 et 2013 ». En fait, il s'agissait d'un groupe de travail composé d'élus, et aucun procès-verbal ni compte rendu de réunion n'a été rédigé au terme de celui-ci. La proposition de diminution rétroactive de la redevance à 10 000 € de 2011 à 2013 n'a, en conséquence, fait l'objet d'aucune approbation du conseil municipal en 2012.

En mai 2013, par la voix de son commissaire aux comptes, le sous-traitant a de nouveau fait état de ses difficultés d'exploitation en reprenant les motivations de sa requête de 2010 et en y ajoutant les conséquences des opérations de dragage de la Giscle (passe d'entrée de Port-Grimaud). Des éléments chiffrés de ces pertes étaient produits. Il sollicitait à nouveau une révision à la baisse du montant de la redevance, les conditions normales d'exploitation n'étant plus, d'après lui, assurées. Une commission de DSP a, cette fois-ci, été convoquée le 13 juin 2013 et a émis un avis favorable à l'exonération de la redevance pour l'année 2013, sous réserve que le sous-traitant s'acquitte des redevances dues au titre des années 2010 à 2012. À cette date, aucun titre de recettes n'avait été émis par la commune pour constater les recettes correspondant aux redevances des années 2010 à 2013 qui, selon les termes des sous-traités, sont exigibles annuellement. Le conseil municipal a approuvé cette proposition lors de sa séance du 24 juin 2013.

L'avenant n° 3, sur lequel étaient apposées les signatures du maire et du sous-traitant, a été adressé le 1^{er} août 2013 à la DDTM pour signature. Or, la DDTM a fait savoir à la chambre qu'elle avait opposé une fin de non-recevoir à la commune sur cet avenant en date du 10 décembre 2013. Le refus de signature de l'avenant pointait le fait qu'il avait été présenté à la signature du préfet *a posteriori* et non *a priori*, et mettait en avant l'impossibilité des modifications rétroactives proposées, modifiant de façon substantielle les conditions de la concurrence de la procédure de DSP.

Cette manière de procéder appelle les observations suivantes de la part de la chambre régionale des comptes.

Sur les motivations de la requête du sous-traitant

Comme indiqué ci-avant, les consultations de 2008 prévoyaient, comme en 2014, que les candidats proposeraient lors du dépôt de leur offre, le montant de la redevance qu'ils acquitteraient pendant la durée de la concession. L'argument avancé par le sous-traitant, selon lequel le montant des redevances avait beaucoup augmenté, n'était donc pas susceptible de justifier la demande de diminution de celui-ci, d'autant que, lors du lancement de la consultation en novembre 2007, puis des négociations intervenues en avril 2008, la situation de la SARL était déjà dégradée et présentait un résultat d'exploitation négatif de 87 000 € qui aurait dû alerter, sinon l'exploitant, du moins la commune lors de l'examen des offres et des capacités financières du candidat.

Sur les causes de la diminution du résultat d'exploitation et les responsabilités éventuelles de la commune

Dans la lettre susmentionnée de septembre 2010, il était fait état de l'augmentation du montant de la redevance à la charge de la SARL « Résidence de la plage » et du durcissement des conditions d'accès à la plage pour expliquer la diminution de son chiffre d'affaires.

S'il est indéniable que la situation de ce sous-traitant s'est dégradée jusqu'en 2012 et que cette dégradation peut raisonnablement trouver son origine dans le durcissement des conditions d'accès à la plage imposées par l'association syndicale de Port-Grimaud II et par les désagréments occasionnés par le dragage de la Giscle, argument n'apparaissant qu'en 2013, la responsabilité de la commune sur ces deux points n'est pas démontrée³⁶.

Cette dégradation peut d'ailleurs également être expliquée par le non-respect des conditions d'exploitation et les nuisances générées dans le voisinage des résidents. Malgré les plaintes adressées à la mairie par ces derniers, aucune lettre n'a été produite par la commune visant à rappeler à ses obligations ce sous-traitant, qui n'a fait l'objet d'un procès-verbal de grande voirie qu'en 2014 pour dépassement des surfaces d'exploitation. Dans ce contexte on comprend mal pourquoi la commune était tenue de donner une suite favorable à sa demande.

Sur le délai mis pour traiter la demande du sous-traitant

L'argument de la commune faisant valoir que le bon déroulement des discussions entre la collectivité et l'exploitant avait été perturbé par l'absence physique de ce dernier six mois de l'année ne suffit pas à justifier le temps écoulé entre la demande initiale du sous-traitant en septembre 2010 et la rédaction de l'avenant, fin 2013, soient après trois saisons estivales.

Sur le choix de l'avenant pour diminuer le montant de la redevance

La Cour administrative d'appel de Paris³⁷ a rappelé que « la légalité d'un avenant à une délégation de service public doit s'apprécier au regard de l'absence de modification d'un élément substantiel de la délégation, et non du bouleversement de son économie. Un contrat modifié pour limiter le risque d'exploitation du délégataire ne peut l'être par voie d'avenant mais doit faire l'objet d'une mise en concurrence. »

Il apparaît en conséquence que si une responsabilité de la commune sur la modification des conditions d'exploitation de la plage avait toutefois dû être engagée, la prise en compte de celle-ci aurait pu s'opérer avec une éventuelle indemnisation dans le cadre d'un protocole transactionnel, au sens de l'article 2044 du code civil, approuvé par le conseil municipal, mais pas sous la forme d'un avenant portant sur la modification d'un élément substantiel du sous-traité qui nécessitait une nouvelle mise en concurrence.

Enfin, selon le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, aucune modification de la redevance du sous-traité 2013 ne pouvait concerner la saison 2013, déjà commencée, ainsi que l'a signalé la DDTM dans le courrier précité adressé le 10 décembre 2013 au maire.

Sur l'absence de validation par la DDTM de cet avenant

En l'absence d'autorisation préalable de la DDTM, l'avenant n° 3 est irrégulier, même si le conseil municipal en a approuvé les termes et même si le maire l'a signé.

L'article R. 2124-31 du CG3P prévoit en effet que « les projets de convention d'exploitation sont soumis pour accord au préfet préalablement à leur signature par le concessionnaire. L'absence de réponse du préfet dans un délai de deux mois vaut accord. » L'argument de la commune faisant valoir que le fait que la DDTM ait répondu après le délai de deux mois requis vaudrait accord tacite de la préfecture ne peut être retenu puisqu'au cas d'espèce le document, déjà signé par le maire et le sous-traitant, ne pouvait être considéré comme un projet transmis au titre de l'approbation préalable.

La demande de la commune était donc bien irrecevable.

Sur la décision de ne pas émettre des titres de recettes de 2010 à 2013 puis d'exonérer de redevance l'exploitant

³⁶ Les intempéries de 2011 avaient généré l'amoncellement d'un banc de sable entre l'embouchure la Giscle et l'entrée de Port-Grimaud. La question de savoir qui devait financer l'opération de dragage et de stockage du sable (18 000 m³) a fait l'objet de divers contentieux.

³⁷ CAA de Paris, 17 avril 2007, n° 06PA02278.

Les titres de régularisation pour 2010 à 2012 ont été émis le 20 juin 2013 (titres 166, 167, 168). Celui concernant la redevance pour 2014 (titre n° 280) a été émis le 4 août 2014. Aucun titre n'a été émis pour la redevance due au titre de l'année 2013.

Le maire se réfère à l'instruction codificatrice de la direction générale des finances publiques n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales, pour justifier sa décision d'exonération de la redevance pour 2013. Cette instruction rappelle en substance la compétence de l'ordonnateur pour constater et liquider les recettes dès lors qu'elles deviennent exigibles, notamment dans le cadre d'un contrat, afin notamment de ne pas dépasser les délais de prescription d'assiette. L'hypothèse d'une contestation du débiteur ne saurait suspendre cette compétence et force est de constater qu'en émettant les titres de 2010 à 2012 seulement en 2013, le maire a fait bénéficier le sous-traitant d'un délai de paiement qui ne pouvait être accordé que par le comptable. D'ailleurs, une contestation, à supposer qu'elle soit contentieuse, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence, peut seulement avoir pour effet de suspendre les poursuites, ce qui intéresse en premier lieu le comptable et non l'ordonnateur. En ce qui concerne l'exercice 2013, la procédure conforme aurait dû consister à émettre le titre dès que la redevance était exigible, à demander au comptable de surseoir à son recouvrement jusqu'à ce que le conseil municipal ait statué, puis à émettre un mandat permettant de le solder en constatant la charge correspondante.

L'argument du maire n'est donc pas recevable, celui-ci étant d'ailleurs tenu de constater les recettes prévues au budget sous peine de l'entacher d'insincérité.

6.3.3. Les deux avenants n° 3 du sous-traité d'exploitation du lot n° 3

Le sous-traité du lot n° 3 correspondant à la plage de Port-Grimaud a fait l'objet d'un premier avenant n° 3 visant à ramener le montant de la redevance pour 2013 à un montant actualisé de 10 937,14 €³⁸ et de limiter la surface d'occupation autorisée à 300 m² au lieu des 840 m² initialement prévus.

En juillet 2014, ce sous-traité a fait l'objet d'un second avenant n° 3 visant, cette fois-ci, à prendre en compte la modification intervenue dans l'actionnariat de l'entreprise et le changement de contrôle de celle-ci.

S'agissant du premier avenant n° 3 :

Le 16 juin 2010, le sous-traitant fait état de la dégradation de sa situation financière qu'il impute d'une part à la crise économique qui a éclaté en 2010 et qui n'était pas prévisible en 2007, lors de la consultation lui ayant attribué l'exploitation de la plage, et, d'autre part, au surdimensionnement du lot prévu à 840 m² entraînant, selon lui, une totale inadéquation de la redevance avec le chiffre d'affaires réalisable sur la période d'exploitation. Il demande la réduction de la surface d'exploitation du lot et la diminution de la redevance annuelle à 10 000 €.

Le 23 juin 2010, la commune répond au gérant que ses services vont étudier « la recevabilité juridique » de cette requête et « les conditions administratives inhérentes à la mise en œuvre de cette sollicitation ». Elle ajoute qu'elle demande aux services financiers de surseoir à l'émission du titre de recette relatif à la redevance de 2010.

Le 19 octobre 2012, soit deux saisons après la requête du sous-traitant, la commune a informé la société que la commission d'élus réunie le 19 septembre 2012 avait rendu un avis favorable à sa requête et qu'il serait proposé à l'approbation des membres du conseil municipal lors de sa toute prochaine séance, une réduction à 300 m². Il n'a pas été fait mention du montant de la redevance. Contrairement à ce qui avait ainsi été annoncé, la proposition de diminution de réduction de la surface exploitable n'a fait l'objet d'aucune approbation du conseil municipal en 2012.

³⁸ Cette redevance avait été fixée initialement à 15 000 €.

Le 13 juin 2013, la commission des délégations de services publics (DSP) s'est réunie et a émis un avis favorable à la diminution de la superficie du lot à 300 m² ainsi qu'à la révision du montant de la redevance à compter de l'exercice 2013, sous réserve que les redevances des exercices précédents soient payées par le sous-traitant. Il n'a pas été fait référence à l'avis de la commission d'élus de septembre 2012.

Le 24 juin 2013, le conseil municipal a validé les avis de la commission des DSP. Les titres de recettes des redevances pour 2010, 2011 et 2012 ont été émis le 1^{er} octobre 2013. Celui de la redevance pour 2013 a été émis à la même date, pour un montant ramené à 10 937,14 €.

Le 1^{er} août 2013, la commune a adressé à la DDTM le premier avenant n° 3 signé par le maire et M. Olivier Boivin pour RWS, pour validation. Comme ci-avant, la DDTM a fait savoir qu'elle avait opposé une fin de non-recevoir à cette demande d'approbation d'avenant.

S'agissant du second avenant n° 3 :

Dans le rapport à l'État de 2013, envoyé à la DDTM en septembre 2014, il était fait mention d'une cession de droit privé entre la SARL exploitante et une SA. Par courrier en date du 2 juin 2014, le représentant de la SARL informait la commune d'une modification intervenue dans l'actionnariat de l'entreprise, qui a eu pour effet de modifier le contrôle de la société et, par voie de conséquence, l'identité de son gérant. La cession de parts a été enregistrée au registre national du commerce début janvier 2014.

Par lettres datées respectivement des 16 et 17 juin 2014, la commune a informé le requérant et le préfet du Var de son intention de ne pas s'opposer à cette évolution actionnariale.

Des observations semblables à celles faites pour l'avenant n° 3 du sous-traité d'exploitation du lot n° 1 peuvent être formulées.

L'analyse de la chambre concernant le premier avenant n° 3

S'il est admissible que le surdimensionnement du lot n'a pas pu être détecté en l'absence de toute comparaison possible avec les méthodes d'exploitation passée et qu'en conséquence il pouvait être satisfait à la demande du sous-concessionnaire au motif que les conditions d'exploitation n'étaient plus remplies, le délai de validation et les modalités de mise en application de ces décisions sont pour le moins trop longues.

Aucun compte de résultat de la société n'a été produit à l'appui de la première demande de 2010, aucun élément chiffré n'y est non plus retracé. Seul le compte de résultat relatif à la période du 1^{er} juin 2008 au 31 décembre 2009, faisant apparaître un résultat brut d'exploitation négatif d'un peu plus de 1 000 €, semble avoir été produit à la commission des DSP puis au conseil municipal en juin 2013.

On ne peut que s'étonner de l'absence d'avis motivé de la commission sur l'aspect financier de la demande, alors que, lors du lancement des consultations des DSP en 2014, la société exploitante a produit, à l'appui du dépôt de son offre, ses comptes de 2010 à 2013 qui ne font apparaître aucun résultat brut d'exploitation négatif, mais des résultats exceptionnels négatifs de 2010 à 2013 conduisant la société à constater des pertes de 569 € en 2010, 32 297 € en 2011, 12 507 € en 2012 et 45 242 € en 2013.

La commune a fondé sa proposition d'avenant sur l'article 6 du cahier des charges de la concession qui lui a été attribuée et qui prévoit que « les dimensions des lots précisées sur les plans annexes sont des dimensions maximales ». Elle en a conclu qu'« une occupation minorée du domaine public maritime peut-être librement autorisée par la Collectivité par simple avenant aux contrats du sous-concessionnaire (...) », ce qui dénote une appréciation erronée des compétences de la commune en la matière puisque cette autorisation est soumise à l'accord préalable du préfet.

Enfin, force est de constater que, dans la procédure de 2014-2015, pour le lot n° 3, après négociation, le même exploitant a proposé, spontanément, un montant de redevance de 30 000 €, faisant suite à une proposition initiale de 10 500 €, soit une augmentation de 186 % (V. ci-après sur l'attribution des concessions en 2015).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que « les exploitants à l'origine de la demande d'avenant » n'étaient plus gérants de la société sous-concessionnaire et que « rien ne peut laisser supposer [que le nouveau gérant] exploitera le lot de plage dans les mêmes conditions que ses prédécesseurs ». Il se trouve, néanmoins, que le sous-concessionnaire est bien la même société et que le nouveau gérant, dans son dossier de candidature, a cru devoir produire les comptes de 2010 à 2013 de cette société, quand bien même il n'en était pas le gérant à l'époque.

L'analyse de la chambre concernant le second avenant n° 3

Nonobstant l'existence contestable de plusieurs avenants portant le même numéro pour un même lot, la commune a recours, une nouvelle fois, à la procédure irrégulière de l'avenant et de surcroît à son exécution sans validation du conseil municipal et des services de la préfecture. Elle a ainsi enfreint ses obligations de concessionnaire.

La commune justifie l'émission d'un avenant sur la forme et le fond par l'application des dispositions de l'article 10 du cahier des charges de la concession des plages naturelles de Grimaud, repris dans la rédaction de l'article 19 du sous-traité d'exploitation du lot de plage correspondant. Si l'article 19 du sous-traité prévoit bien le cas de la modification du capital social de la société titulaire et la possibilité pour la commune de ne pas s'opposer à la prise en compte de ce changement, il précise également que « le représentant de la société est tenue d'informer le concessionnaire et le préfet dans un délai d'un mois de toute modification dans l'actionnariat de la personne morale ayant pour effet une modification du contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ». Il prévoit également qu'« un nouveau sous-traité sera établi conformément à l'acte de concession » après accord du concessionnaire, c'est-à-dire approuvé par le conseil municipal sur proposition du maire, ce qui n'a pas été le cas.

6.3.4. La résiliation du sous-traité d'exploitation du lot n° 11

Situé sur la plage naturelle de Beauvallon, le sous-traité d'exploitation du lot n° 11 a été attribué à la SARL ADACO Evasion en juin 2008. Comme l'ensemble des lots, il a fait l'objet d'un avenant visant à étendre la période d'exploitation annuelle de la plage concernée.

Trois types de résiliation ont été prévus par le décret du 26 mai 2006 :

- résiliation automatique (liquidation judiciaire) ;
- résiliation pour motif d'intérêt général ;
- résiliation pour manquement aux obligations.

Un sous-traité d'exploitation de plage doit être résilié de manière conjointe par le représentant de l'État dans le département et le conseil municipal de la commune concernée³⁹. En l'occurrence, le maire a expliqué que la résiliation avait été décidée dans « le contexte (...) d'un abandon pur et simple de l'exploitation. Sans aucune forme d'explication, l'intéressé a quitté les lieux au cours de la saison 2010, abandonnant sur place du matériel divers lui appartenant. »

Le lot n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence en 2014 car « l'accès au site par voie terrestre impliquait d'emprunter un cheminement traversant la propriété privée » d'un hôtel dont « la direction (...) n'a plus souhaité autoriser le passage de véhicule étranger à l'activité de l'établissement ».

6.3.5. La résiliation du lot n° 15

³⁹ TA de Nice, 5 juin 2001, n° 98-1331.

Cette résiliation anticipée a été réalisée à l'initiative du preneur « en raison des difficultés permanentes l'opposant au voisinage ».

Ce lot n'a pas non plus fait l'objet d'une mise en concurrence en 2014 du fait « de vives contestations de la part des populations résidentes. En effet, la proximité du site avec des zones d'habitation permanente s'est accompagnée de troubles réguliers à la tranquillité publique durant la période d'exploitation passée. »

6.3.6. La non exploitation des lots n° 7, 8 et 9

Les mêmes difficultés expliquent :

- La résiliation du lot n° 7, le sous-traitant ayant cessé toute exploitation à compter de la saison 2013, en raison des « difficultés relationnelles [l']opposant au propriétaire du chantier naval voisin ».
- La non exploitation du lot n° 8 de 2008 à 2014 en raison de l'absence de candidat, le propriétaire d'un camping privé refusant l'accès aux livraisons.
- L'absence de mise en concurrence du lot n° 9 en 2008 comme en 2014, en raison de « la crainte de porter un préjudice commerciale à l'activité balnéaire de même nature implantée à proximité » sur un domaine privé et « l'expression d'un collectif d'usagers s'opposant à l'implantation de cette sous-concession, car réduisant l'espace naturel disponible pour les baigneurs ».

6.4. L'attribution des concessions de plage en 2015

6.4.1. Les critères de choix et les obligations des candidats

Un avis d'appel public à candidatures (AAPC) a été publié dans le quotidien Var matin le 24 juillet 2014, dans la Gazette du tourisme et sur le site internet de la commune le 18 juillet 2014, pour remise des candidatures le 30 septembre 2014.

L'AAPC et la lettre de consultation annonçaient trois critères de sélection des offres comportant chacun plusieurs éléments d'appréciation, sans mentionner ni pondération ni hiérarchisation :

- « Valeur technique au regard de la qualité et originalité du projet, des services proposés, de l'intégration environnementale dans le site, moyens mis en œuvre ».
- « Garanties apportées en matière de continuité du service public et d'égalité des usagers devant celui-ci, aptitude à assurer l'accueil du public pendant la période d'exploitation et préservation du domaine ».
- « Equilibre financier et redevance proposée ».

Le document programme remis à chaque candidat retenu précisait les obligations des postulants sur la forme et le contenu des dossiers de leur offre. Celle-ci devait comporter :

1. le projet de sous-traité complété, paraphé et signé ;
2. un plan précis du lot faisant apparaître les équipements ;
3. un mémoire justificatif présentant au minimum le projet, les services proposés, les moyens mis en œuvre (personnel, matériels,...), la durée annuelle d'ouverture de la plage au public, les garanties apportées en matière de continuité du service public et d'égalités des usagers devant le service public, l'aptitude à assurer l'accueil du public pendant la période et l'aptitude à assurer la préservation du domaine, ainsi que, « de manière générale, tous éléments permettant d'apprécier l'offre au regard des critères de sélection rappelés dans la lettre de sélection » ;
4. un compte d'exploitation prévisionnel portant sur la durée du contrat ;
5. un dossier de plans présentant le projet d'aménagements respectant les dispositions du PLU...

Les candidats devaient tenir compte, dans leur proposition de redevance, de l'équilibre financier de leur projet tout au long de la durée de la sous-concession au regard du résultat

d'exploitation attendu et du risque inhérent qu'ils supporteront et au regard des investissements à réaliser.

Sur l'absence de pondération des critères et sous critères

Pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une délégation de service public, avant le dépôt de leurs offres, une information sur les critères de sélection des offres⁴⁰.

Cette information doit être donnée au plus tard au moment de l'envoi aux candidats du dossier de consultation présentant les caractéristiques des prestations attendues. Cependant, le Conseil d'État⁴¹ considère « que la personne publique n'est pas tenue d'informer les candidats des modalités de mise en œuvre de ces critères ». Le principe reste que la personne publique négocie librement les offres et qu'elle « choisit le délégataire, après négociation, au regard d'une appréciation globale des critères, sans être contrainte par des modalités de mise en œuvre préalablement déterminées ». Pour autant, la collectivité est tenue de respecter les critères qu'elle a énoncés dans son règlement de la consultation. Ainsi, en déterminant plusieurs critères de sélection des offres pour l'exploitation des plages naturelles, elle ne peut pas ignorer l'un de ces critères dans l'appréciation des offres⁴².

En l'occurrence, la commune a expliqué l'absence de pondération des critères par le fait qu'elle aurait opté pour la « hiérarchisation » et non pas la « pondération » de ces critères, sans que l'information sur cette méthode de sélection n'apparaisse dans les documents de consultation.

Sur l'imprécision de la rédaction des critères de sélection et des obligations des postulants

À la lecture des documents de consultation, il n'est pas possible de déterminer si le choix de la durée d'exploitation annuelle était susceptible d'entrer en ligne de compte dans l'appréciation des offres.

⁴⁰ CE 23 décembre 2009, n° 328827.

⁴¹ *Idem*.

⁴² CAA Marseille, 15 octobre 2009, n° 07MA03623.

La délibération du 30 juin 2014 approuvant le principe de l'exploitation des plages par délégation de service public (DSP) « fixe la période d'exploitation de ces lots pour une durée annuelle de 8 mois consécutifs, soit du 1^{er} mars au 31 octobre ». Le document programme transmis à l'appui de la lettre de consultation indique, quant à lui, au paragraphe C, que « les sous-concessions seront accordées pour une durée annuelle d'exploitation de 8 mois maximum, à savoir du 1^{er} mars au 31 octobre de chaque année (...) ». Le rapport du maire au conseil municipal, joint au projet de délibérations afférentes à l'attribution des sous-traités, mentionne qu'« au regard du caractère touristique de la commune, la durée annuelle d'exploitation pourra s'étendre du 1^{er} mars au 31 octobre de chaque année (...) ». Le projet de sous-traité, validé par la DDTM, indique que « pendant la saison balnéaire, le contrat de sous-traité est valide du 1^{er} mars au 31 octobre ».

La durée d'exploitation a pourtant été demandée aux candidats dans la rédaction du mémoire technique⁴³. Pour les lots n° 1, n° 2, n° 3, n° 6 et n° 12, certains candidats ont ainsi proposé des durées d'exploitation inférieures à 8 mois.

En définitive, il est impossible de savoir si cette information a été susceptible d'avoir départagé ou exclu des candidats alors qu'elle ne relevait pas des critères de sélection annoncés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a expliqué que la durée d'exploitation annuelle envisagée par chaque candidat avait été demandée « à titre indicatif » et a soutenu que « cette information [n'avait] pas été utilisée pour départager les candidats ». La chambre estime néanmoins que les candidats ont pu avoir l'impression qu'elle pouvait éventuellement peser dans la décision finale.

Sur l'imprécision sur le format et le paramétrage des comptes prévisionnels

Alors que les comptes prévisionnels ont vocation à intégrer les annexes du contrat, la commune n'a pas imposé un référentiel commun aux candidats pour le dépôt de leurs comptes prévisionnels portant sur la période de 6 ans du contrat⁴⁴. Elle n'a donc pas eu connaissance des paramètres utilisés par les candidats pour y intégrer ou non l'inflation et les risques sur les charges et les produits.

La commission des DSP n'a d'ailleurs apporté aucun éclairage sur l'adéquation des comptes prévisionnels avec le montant des redevances proposées par les candidats. Une analyse plus approfondie de ce critère aurait pourtant été de nature à prévenir le risque de sollicitations aux fins de diminution du montant de la redevance d'un sous-traitant confronté à une baisse significative de son chiffre d'affaires, comme cela s'est produit pour les lots n° 1 et n° 3 concédés en 2008 (V. ci-avant).

6.4.2. La limitation du nombre de lots attribuables

L'AAPC précisait, sans autre commentaire : « les candidats peuvent présenter leur candidature pour un ou plusieurs lots. Un même candidat retenu ne pourra se voir attribuer qu'un seul lot. »

Au cas d'espèce, la collectivité n'a pas été confrontée à un choix entre des candidats admis sur plusieurs lots puisque ceux qui avaient déposé des offres sur plusieurs lots n'en n'ont déposé que pour un seul après négociation. Pour autant, l'absence de description des modalités d'attribution des lots au candidat qui aurait vu son offre classée 1^{ère} pour plusieurs lots, est critiquable.

⁴³ Document programme remis aux candidats, paragraphe E-3 obligations des postulants : mémoire justificatif.

⁴⁴ Point 4 du paragraphe E du document programme remis aux candidats.

Dans le cas des marchés publics, la direction des affaires juridiques des ministères de l'économie et des finances (DAJ) précise en effet que « l'acheteur peut décider de limiter le nombre de lots attribués à un même candidat mais qu'alors les modalités d'attribution des lots devront être précisées, pour le cas où un candidat, qui a présenté une offre pour plusieurs lots, est classé 1^{er} sur plusieurs d'entre eux. Le choix d'attribution ne doit, en effet, révéler aucune part d'arbitraire ni de pouvoir discrétionnaire, qui conduirait à un examen des offres ne garantissant pas l'égalité de traitement des candidats ou la transparence de la procédure de passation. »

Le Conseil d'état⁴⁵ a d'ailleurs jugé « que, dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur autorise la présentation d'une candidature pour un nombre de lots supérieur à celui pouvant être attribué à un même candidat, les documents de la consultation doivent indiquer les modalités d'attribution des lots, en les fondant sur des critères ou règles objectifs et non discriminatoires, lorsque l'application des critères de jugement des offres figurant dans ces mêmes documents conduirait à classer premier un candidat pour un nombre de lots supérieur au nombre de lot pouvant lui être attribués ». Le Conseil d'État précise que cette règle d'attribution ne constitue pas « un critère de jugement des offres au sens des dispositions de l'article 53 du Code des Marchés Publics mais définit, dans le cadre de l'article 10 du code des Marchés Publics relatif à l'allotissement, les modalités d'attribution des lots du marché ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est étonné que la juridiction se réfère au code des marchés publics. La chambre précise que la jurisprudence administrative relative aux différents contrats de la commande publique se réfère elle-même aux dispositions de ce code pour apprécier le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. La réforme de la commande publique, visant à mettre le droit national en cohérence avec le droit européen, tend d'ailleurs à aboutir à un code unique de la commande publique.

6.4.3. L'admission des candidatures

L'AAPC précisait que chaque candidat devait produire, en autres, une attestation sur l'honneur de non-condamnation à la suite d'une contravention de grande voirie pour non-respect du cahier des charges de la concession et/ou du sous-traité d'exploitation durant les cinq dernières années.

Lors de l'admission des candidatures, le 14 octobre 2014, le dossier d'un candidat a été écarté aux motifs que la société ne présentait pas de garantie suffisante au regard du jugement de redressement présenté et en l'absence d'attestation précisant que le candidat était à jour de ses cotisations sociales. Aucune mention n'était apportée sur le procès-verbal de contravention de grande voirie dont ce candidat avait été l'objet. L'absence de cette attestation est également constatée sur le procès-verbal d'ouverture des candidatures du 7 octobre 2014 pour plusieurs autres candidats. Une seule candidature a été rejetée au motif que sa lettre de motivation était insuffisante pour apprécier ses capacités de candidat. La plupart des pièces exigibles n'avaient, pour ce candidat, pas été produites.

Nonobstant le fait qu'aucun des candidats cités, ayant déjà été titulaires d'un sous-traité de 2008 à 2014, n'avait fait l'objet d'une contravention de grande voirie, du moins à Grimaud, mais seulement de mises en demeure et de procès-verbaux de constat, la production de cette attestation, relevant des éléments d'appréciation des candidatures, aurait dû, à tout le moins, faire l'objet d'une demande de pièce complémentaire à l'ensemble des candidats ou d'un rejet des candidatures.

6.4.4. Le choix des candidats admis à la négociation par la commission

La commission des DSP s'est réunie le 9 décembre 2014 pour ouvrir les offres. À cette occasion, elle a recensé le contenu des dossiers, mais décidé d'analyser et de classer les offres ultérieurement. L'analyse des offres et l'avis de la commission ont été formulés le 6 janvier 2015.

⁴⁵ CE, 20 février 2013, n° 363656.

Sur les 21 candidats admis à déposer une offre, seuls 18 ont produit un dossier dans les délais impartis :

- 6 lots (n° 4, 5, 10, 12, 13 et 16) ont fait l'objet d'une offre unique : une seule a reçu un avis favorable de la commission (pour le lot n° 10), 4 autres ont été retenues avec la mention « dossier à compléter dans le cadre de la négociation », et 1 dernière avec la mention « prévisionnel à ajuster dans le cadre de la négociation » ;
- 5 lots ont fait l'objet d'offres multiples, les lots n° 1 (2 offres), n° 2 (2 offres), n° 3 (3 offres), n° 6 (2 offres), et n° 14 (3 offres) : un seul candidat n'a pas été admis à la négociation pour le lot n° 6, la commission estimant que son offre ne s'inscrivait pas tout à fait dans un service de bains de mer mais plus dans un service d'animations nautiques et commercialisation attachée.

6.4.4.1. L'absence de classement des offres par la commission

Le procès-verbal d'analyse des offres de la commission n'a pas procédé à un classement des offres, comme annoncé dans le procès-verbal d'ouverture des dossiers d'offres : « La commission décide d'analyser l'ensemble des offres reçues et de se réunir ultérieurement pour procéder au classement de celles-ci ».

Le juge administratif considère que le rapport rendu par la commission doit être présenté selon un ordre préférentiel motivé au regard des solutions techniques et financières proposées. Dans un jugement, le tribunal administratif de Grenoble⁴⁶ a ainsi considéré irrégulière une procédure dans laquelle la commission s'était limitée à la seule analyse des offres sans émettre son avis.

Au cas d'espèce, et lorsque plusieurs candidats avaient déposé une offre pour un lot, si la commission a émis des appréciations de valeurs sur certains points de chaque offre, elle n'a pas classé les offres appelées à la négociation par ordre de préférence ni même valorisé les candidats qui avaient déposé un dossier complet. Elle s'est contentée, dans chacun des cas, de conclure : « la commission est favorable à l'unanimité à la négociation avec l'ensemble des candidats pour mieux appréhender et consolider les projets présentés et leur équilibre financier avant que l'attribution ne soit opérée ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que la commission aurait estimé qu'un classement « paraissait inapproprié au regard du peu d'offres reçues pour chaque lot, d'une part, et pour laisser l'opportunité d'obtenir de meilleures propositions suite aux négociations, d'autre part ». La chambre observe que les motifs invoqués ne justifient pas le choix de ne pas classer les offres, alors même qu'il avait été annoncé que tel serait le cas et que le rôle de la commission ne consistait pas seulement à analyser ces offres.

Dans son analyse des dépôts d'offres uniques par lot (concernant 6 lots), la commission n'a émis qu'un seul avis favorable à la négociation sans qu'aucun argumentaire sur les critères ne soit développé. Pour les autres, dont les dossiers étaient incomplets, elle a précisé que le dossier devrait être complété lors de la négociation, ce qui, bien évidemment, ne pouvait pas constituer un motif de négociation. Aucun élément d'analyse des critères n'a été produit et aucun élément à négocier n'a été précisé.

6.4.4.2. L'incomplétude des documents constitutifs du dossier de l'offre

Dès l'ouverture des offres, la commission avait constaté l'absence ou l'incomplétude de certains documents importants constitutifs du dossier d'offre : plans, comptes prévisionnels sur la période du sous-traité, c'est à dire jusqu'à la fin de la saison 2020 (6 ans). Lors de l'analyse des offres, la commission a indiqué qu'un « dossier [pouvait] être retenu, mais qu'il devra[it] être complété dans le cadre de la négociation ».

⁴⁶ TA Grenoble, 26 octobre 2001, n° 003124.

L'intangibilité du principe d'égalité de traitement entre les candidats dans la procédure de délégation de service public aurait dû conduire la collectivité, qui avait défini la procédure et les critères suivant lesquels elle choisirait le délégataire, à respecter les règles qu'elle s'était fixées à elle-même. Le conseil d'État⁴⁷ rappelle d'ailleurs que, lorsque le règlement de la consultation ou le cahier des charges impose la production de documents ou de renseignements à l'appui des offres, l'autorité habilitée à signer la convention ne peut, après avis de la commission, engager de négociation avec un opérateur économique dont l'offre n'est pas accompagnée de tous ces documents ou renseignements que si cette insuffisance, d'une part, ne fait pas obstacle à ce que soit appréciée la conformité de l'offre aux exigences du cahier des charges et, d'autre part, n'est pas susceptible d'avoir une influence sur la comparaison entre les offres et le choix des candidats qui seront admis à participer à la négociation.

Au cas d'espèce, il paraît difficile d'admettre que l'absence du compte prévisionnel sur la durée totale de l'exploitation ou des plans d'aménagement du lot ne faisait pas obstacle à ce que soit appréciée la conformité de l'offre aux exigences du cahier des charges et que de surcroît elle n'était pas susceptible d'avoir une influence sur la comparaison des offres entre elles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que « la commission [n'avait] pas souhaité demander aux candidats de compléter leurs offres à ce stade de la consultation, pour respecter l'égalité de traitement des candidats ». La chambre maintient, cependant, que l'égalité de traitement des candidats n'a pas été respectée s'agissant de documents aussi déterminants que ceux précités.

6.4.5. *La négociation avec les candidats retenus*

Après examen des offres par la commission des DSP, le maire était habilité à négocier librement avec les candidats avant de saisir l'assemblée délibérante du choix des délégataires. En effet, le conseil d'État a rappelé « que l'autorité responsable de la personne publique délégante choisit librement, au vu des offres présentées, ceux des candidats admis à présenter une offre avec qui elle entend mener des négociations »⁴⁸ et que, en conséquence, elle n'est pas liée par l'avis de la commission (non donné en l'occurrence).

Le principe de libre choix du délégataire reste toutefois encadré par les principes généraux du droit de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats dans toutes les phases de la procédure et transparence des procédures de mise en concurrence et de publicité.

6.4.5.1. *La forme de la procédure de négociation*

La négociation avec les candidats retenus s'est opérée sur deux jours, les 16 et 19 janvier 2015. Les candidatures multiples sur un même lot ont fait l'objet d'un entretien de 10 minutes de présentation des candidats et 5 à 10 minutes de questions pour chacun d'eux, le 16 janvier 2015, en présence de certains membres la commission des DSP (en dehors du maire, 2 membres titulaires sur 5). Les candidatures uniques par lot ont fait l'objet d'un entretien de 15 minutes pour chaque candidat en la seule présence du maire et de la responsable du service des marchés.

Aucune traçabilité de la procédure n'a été assurée et aucun compte rendu détaillé des échanges intervenus lors des négociations n'a été établi.

6.4.5.2. *La préparation de la négociation*

Le procès-verbal d'analyse des offres et d'avis validé par la commission des DSP du 6 janvier 2015 ne comporte pas la même synthèse et hiérarchisation des analyses et observations de chaque offre que le document préparatoire, supposé en être la retranscription, remis en préparation de la journée de négociation du 16 janvier 2015.

⁴⁷ CE, 15 décembre 2006, n° 298618.

⁴⁸ CE, 23 mai 2008, n° 306153.

Par exemple, pour le lot n° 1 et l'offre de la SAS Grimaud Plage (candidat retenu), chaque élément d'analyse des trois critères est identique sur les deux supports, mais les observations finales diffèrent :

- Avis de la commission le 6 janvier 2015 : « Le projet présenté par la SA Grimaud plage est complet, il s'intègre parfaitement dans le site de manière discrète et naturelle. Un pan du toit terrasse dépasse les 3 m, il conviendra de rabaisser cette côte dans le cadre des négociations éventuelles. Le caractère environnemental et écologique présente un atout. Les activités proposées ne semblent pas créer de nuisance pour les résidents en arrière plage. Le transfert des clients et déplacements sont également plus avantageux que ceux présentés par l'autre candidat. Le compte d'exploitation n'est pas présenté pour la durée totale de la DSP ce qui ne permet pas d'apprécier l'équilibre financier de la délégation. La date de fermeture annuelle de la plage n'est pas précisée. Il n'est pas précisé que les sanitaires soient accessibles aux PMR. »
- Sur le document préparatoire à la journée de négociation du 16 janvier 2015, seules sont reprises, au titre du rappel de l'avis de la commission, les observations suivantes : « Un plan du toit terrasse dépasse les 3 m, il conviendra de rabaisser cette côte dans le cadre des négociations. Faire préciser les animations, l'entretien et la sécurité. »

Pour l'offre de la SAS ORENGO (candidat évincé), chaque élément d'analyse des trois critères est identique sur les deux supports, mais les observations finales diffèrent :

- Avis de la commission le 6 janvier 2015 : « Le candidat SAS Orenge présente un projet plus marqué à la fois visuellement et au niveau des animations et services risquant de créer des nuisances et désagréments pour les résidents en arrière plage. Il en est de même pour l'utilisation d'une licence 4. Un éclairage de nuit sur la plage est susceptible de créer des nuisances pour les résidents de PG. »
- Sur le document préparatoire à la journée de négociation du 16 janvier 2015, seules sont reprises, au titre du rappel de l'avis de la commission, les observations suivantes : « Faire préciser les animations envisagées, la surveillance et l'entretien de la plage ».

Ces changements de rédaction ont indéniablement déformé le sens des observations de la commission. Ils ont orienté les négociations sur des problématiques différentes que celles pointées initialement et en ont occulté certaines autres.

6.4.5.3. L'évolution du montant de la redevance durant la négociation

Des augmentations spectaculaires du montant de la redevance ont été proposées, sans que les candidats en justifient les raisons, et sans que, à l'issue de l'analyse des offres ou au cours de la négociation, il n'ait été demandé aucun complément d'information.

Par exemple :

- Pour le lot n° 2, le montant de la redevance proposée est passé de 9 150 € à 17 000 €, alors que dans l'ancien sous-traité, son montant initial était de 8 600 €.
- En ce qui concerne le lot n° 3, le montant de la redevance proposée par le candidat qui avait demandé une diminution de son montant au cours de la période précédente (V. ci-avant) est passé de 10 500 € à 30 000 €.
- S'agissant du lot n° 14, le montant de la redevance proposée par le candidat retenu, qui avait présenté au début de la consultation le montant le moins élevé, est passé de 12 000 € à 34 000 €.

Si l'on ne peut que se féliciter que le montant des redevances ait ainsi été revalorisé, on peut, tout aussi légitimement, s'interroger, dans certains cas, sur la vraisemblance d'offres ayant fait l'objet de telles réévaluations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que « les candidats étaient libres de modifier leur offre sur toute ou partie à travers le complément suite aux négociations, qu'ils étaient invités à transmettre ». La chambre souligne cependant que,

s'il est admissible que le montant de la redevance fasse l'objet de proposition à la hausse, la jurisprudence précise que les candidats doivent justifier cette modification. Tel n'a pas été le cas en l'occurrence, sans que cela entraîne des questions de la part de la commune.

6.4.5.4. Le comportement passé d'un candidat dans le cadre de précédentes DSP

Lors de la gestion des concessions de plages de 2008 à 2014, le comportement de certains plagistes a conduit la DDTM à rappeler le maire à ses obligations de contrôle et à mettre en demeure les contrevenants de respecter les conditions d'exploitation des lots de plages. Ce fut notamment le cas pour les titulaires des lots n° 5 et 5 bis sur la plage de Saint-Pons les Mûres, pour occupations illégales récurrentes du domaine public maritime pour l'organisation de « l'Euro Harley festival » dans laquelle un sous concessionnaire est partie prenante et pour l'organisation de concerts « Plage de rock » ; pour le titulaire du lot n° 1 pour un important dépassement de la surface d'occupation autorisée et pour des agissements nocturnes « jugés illégaux » ; pour le titulaire du lot n° 14 pour un important dépassement de la surface d'occupation autorisée ; et pour le lot n° 13.

À l'exception de l'un des titulaires, dont la candidature a été rejetée, les offres présentées par ces candidats n'ont fait l'objet d'aucune prise en compte de leur comportement passé ni par la commission des DSP, ni par le maire lors des négociations et de son choix final, puisqu'au cas d'espèce aucune analyse des trois critères n'a vraiment été opérée, ces offres étant uniques sur chacun des lots mis en concurrence.

Conformément à la jurisprudence⁴⁹, la commune aurait pu prendre en compte le comportement des candidats dans le cadre de précédentes délégations au motif qu'ils ne justifiaient pas de leur aptitude à assurer la continuité du service public (critère n° 2), laquelle implique un fonctionnement du service conforme aux exigences légales. En effet, il résulte de cette jurisprudence que la commission des délégations de service public mentionnée à l'article L. 1411-5 du CGCT peut légalement tenir compte, dans son appréciation de l'aptitude des candidats à assurer la continuité du service public, de leur comportement dans le cadre de précédentes délégations.

Au cours des négociations, il aurait pu également être exigé toutes garanties que les troubles engendrés précédemment ne se reproduiraient plus et être prévu des pénalités dans les sous-traités en cas de non-respect de ces prescriptions. Le maire, dans son rapport au conseil municipal le 3 mars 2015, a précisé que pour l'attribution des lots n° 4 et 5, « des engagements relatifs au service public et aux obligations liées aux sous-traité sont réaffirmés », sans en préciser la nature. Dès la saison estivale 2015, la DDTM a constaté que ces engagements n'avaient pas été respectés.

6.4.6. Le choix des candidats par le conseil municipal

Ainsi que le prévoit l'article L. 1411-7 du CGCT, le conseil municipal, dans sa séance du 3 mars 2015, a décidé des attributions.

En définitive, sur 11 lots mis en concurrence, 10 ont été attribués, dont 8 l'ont été aux titulaires précédents.

⁴⁹ CE, 24 novembre 2010, n° 335703 ; CE 24 novembre 2010, n° 336264.

Annexe 1 : Dépenses de 2012 mandatées en 2013

n° Mandat janvier 2013	Imputation	Montant	Date facture	Service fait (SF)	observation
23	60623	233,46 €	31/12/2012	24/12 & 31/12	pas de mention de la date de SF sur visa
24	60623	99,17 €	14/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
25	60633	2 249,71 €	31/12/2012		Pas de mention de la date de SF sur visa+date arrivée le 28/12
27	6135	961,94 €	17/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
28	6135	1 181,99 €	01/12/2012		
29	6135	443,00 €	01/12/2012		
34	61523	172,64 €	07/12/2012	28/09/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
35	61551	1 419,02 €	07/12/2012	07/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
36	61551	981,47 €	06/12/2012	06/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
41	6182	53,00 €	03/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
42	6184	1 106,30 €	02/01/2013	21/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
43	6227	25 833,60 €	23/11/2012	de 09/12 à 10/12	pas de mention de la date de SF sur visa
44	6232	2 713,20 €	04/12/2012	22/11/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
45	6237	118,40 €	26/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
74	60623	122,85 €	14/12/2012	14/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
75	60623	148,00 €	14/12/2012	14/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
76	6068	914,84 €	31/05/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
77	6068	244,80 €	31/12/2012	11/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
78	6068	368,87 €	31/12/2012	05&06/12	pas de mention de la date de SF sur visa
82	6232	152,00 €	29/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
83	6261	1 598,48 €	02/01/2013	conso 2012	pas de mention de la date de SF sur visa
111	6042	15 089,45 €	31/12/2012	dec 2012	pas de mention de la date de SF sur visa
114	6232	3 394,38 €	30/11/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
115	6068	20,99 €	31/12/2012	11/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
116	6068	1 334,06 €	20/12/2012	17/12/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
117	61522	442,52 €	28/11/2012	20/11/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
118	61523	1 757,79 €	31/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
124	61551	167,44 €	03/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
125	61558	358,80 €	04/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
126	61558	221,26 €	11/12/2012	dec 2012	pas de mention de la date de SF sur visa
128	6188	478,40 €	31/12/2012		pas de mention de la date de SF sur visa
129	6232	450,00 €	17/12/2012	20/12/12?	pas de mention de la date de SF sur visa
131	6251	154,76 €	16/01/2013	mission nov 2012	pas de mention de la date de SF sur visa
138	6068	499,48 €	31/12/2012	sf dec2012	pas de mention de la date de SF sur visa
140	611	460,00 €	31/12/2012	oct et dec12	pas de mention de la date de SF sur visa
142	61522	126,18 €	30/11/2012	22/11/2012	pas de mention de la date de SF sur visa
143	61522	362,39 €	31/12/2012	oct12	pas de mention de la date de SF sur visa
153	6184	625,00 €	18/12/2012	2012	pas de mention de la date de SF sur visa
154	6184	720,00 €	11/12/2012	mars à sept12	pas de mention de la date de SF sur visa
Total		67 779,64 €			

Annexe 2 : Soldes intermédiaires de gestion

Commune de GRIMAUD

4 211 habitants (2014)

FONCTIONNEMENT	Budget principal en euros										Evolution moyenne					% des produits					En euros par habitant 2014	
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	Commune	France
	121,13	123,70	126,12	127,21	127,85	-1,36%	-1,66%	-100,00%	4,64%	0,00%	6,62%	0,21%	0,00%	6,29%	5,85%	6,17%	0,00%	0,12%	5,59%	0,00%	161	0
Produits des services et du domaine	726 776,80	768 829,18	773 384,15	662 372,28	679 680,29	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Production stockée et travaux en régie	22 699,65	0,00	49 848,83	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1 541	628
+ Impôts locaux (nets)	5 412 930,00	8 467 370,00	5 990 765,00	6 361 968,00	6 489 640,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	432	89
+ TEOM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Autres impôts et taxes	2 135 151,38	2 745 723,65	5 463 308,59	4 773 106,26	1 818 838,64	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	344	256
+ Fiscalité reversée	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Dotation globale de fonctionnement	1 654 672,00	1 613 026,00	1 590 375,00	1 549 737,00	1 450 062,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Dotation générale de décentralisation	273,46	747,01	941,94	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Autres dotations et participations	316 261,25	362 296,38	329 133,63	300 617,25	324 072,88	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	77	77
+ Autres produits de gestion courante	586 360,69	588 131,36	656 404,53	885 340,16	785 220,86	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	186	186
+ Transferts de charges d'exploitation	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
= Produits de gestion (A1)	10 855 125,23	11 780 279,58	11 929 803,67	11 748 681,95	11 547 514,67	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2 742	2 742
+ Produits financiers réels (A2)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0	0
+ Produits exceptionnels réels (A3)	13 305,16	5 113,44	58 606,39	74 480,88	24 035,14	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6	6
+ Produits d'ordre	102 287,30	59 972,79	313 066,32	21 116,30	46 257,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11	11
= A - Produits nets	10 970 717,69	11 845 365,81	12 301 476,38	11 844 279,13	11 617 806,81	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2 759	1 297
Achats et charges externes	2 718 350,44	2 357 395,43	2 475 909,99	2 520 398,82	2 616 842,91	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	621	302
+ Charges de personnel	3 588 929,12	3 925 642,56	4 163 542,57	4 279 947,28	4 591 069,43	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1 090	508
+ Contingents	847 163,94	756 947,63	696 773,25	622 117,03	631 399,35	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	150	43
+ Subventions	502 350,84	800 132,50	680 193,00	504 297,00	601 266,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	143	88
+ Autres charges de gestion	318 811,20	330 167,71	351 643,30	362 800,16	363 793,97	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	86	86
= Charges de gestion (B1)	7 975 605,54	8 170 285,83	8 368 062,11	8 289 560,29	8 804 371,66	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2 091	2 091
+ Charges financières réelles (C2)	202 301,55	196 457,69	197 131,91	236 336,00	205 606,73	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	49	40
+ Charges exceptionnelles réelles (C3)	31 780,99	3 447,87	37 576,57	182 978,72	46 589,33	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11	11
+ Charges d'ordre	552 905,81	589 110,38	900 632,03	765 925,96	900 484,73	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	214	214
= B - Charges nettes	8 762 593,89	8 959 301,77	9 503 402,62	9 474 800,97	9 957 062,49	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2 365	1 137
C (A-B) Résultat de fonctionnement	2 208 123,80	2 886 064,04	2 798 073,76	2 369 478,16	1 660 744,32	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	394	160
C1 (A1-B1) Excédent brut de fonctionnement	2 879 519,69	3 609 993,75	3 561 741,56	3 459 121,66	2 743 143,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	651	254
C2 (A2-B2) Résultat financier	-202 301,55	-196 457,69	-197 131,91	-236 336,00	-205 606,73	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-49	-49
C3 (A3-B3) Résultat exceptionnel	-18 475,83	1 665,57	21 029,82	-108 497,84	-22 554,19	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-5	-5
C (C1+C2+C3) Capacité d'autofinancement (CAF)	2 658 742,31	3 415 201,63	3 365 639,47	3 114 287,82	2 514 982,09	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	597	204

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe 3 : Tableau de financement

Communes de 3 500 à 5 000 hab. à FPU	Tableau de financement													
	Budget principal en euros											France		
	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne	Commune	
INVESTISSEMENT & FINANCEMENT														
Capacité d'autofinancement (CAF)	2 658 742	3 415 202	3 385 639	3 114 288	2 514 982	-1,4%	62,9%	76,6%	63,4%	84,3%	55,3%	68,5%	597	204
Cessions d'immobilisations	13 980	39 091	299 950	8 000	33 460	24,4%	0,3%	0,9%	5,6%	0,2%	0,7%	1,6%	8	8
FCTVA	885 839	546 153	452 241	0	1 083 036	5,2%	20,9%	12,2%	8,5%	0,0%	23,8%	13,1%	257	51
Autres augmentations de capitaux propres	357 951	374 721	496 134	350 094	357 234	-0,1%	8,5%	8,4%	9,3%	9,5%	7,9%	8,7%	85	85
Subventions d'investissement reçues	231 017	76 025	358 348	209 835	433 932	17,1%	5,5%	1,7%	6,7%	5,7%	9,5%	5,8%	103	69
Emprunts	0	0	350 000	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	6,6%	0,0%	0,0%	1,3%	0	0
Dépôts et cautionnements	850	2 200	1 136	577	0	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Immobilisations	79 986	5 905	0	12 157	122 919	11,3%	1,9%	0,1%	0,0%	0,3%	2,7%	1,0%	29	29
Stocks	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
A - Variation des ressources (A)	4 228 365	4 459 297	5 343 449	3 694 950	4 545 564	1,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	1 079	0
Diminutions de capitaux propres	78 163	5 737	0	0	2 627	-57,2%	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0	0
Annuité en capital	395 736	405 759	422 309	548 153	526 819	7,4%	9,6%	11,7%	8,5%	13,9%	14,0%	11,5%	125	92
Autres dettes	8 535	8 658	8 838	8 955	9 016	1,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0	0
Dépôts et cautionnements	850	1 650	1 450	1 100	0	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Dépenses d'équipement	3 638 845	3 059 160	4 212 036	3 287 733	3 034 761	-4,4%	88,3%	87,9%	85,0%	83,4%	80,5%	85,0%	767	397
Subventions d'équipement versées	0	0	89 607	96 548	194 625	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	2,4%	5,2%	1,9%	0	0
Immobilisations financières	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Autres immobilisations	0	0	220 122	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	0,0%	0,9%	0	0
Stocks	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
Opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0	0
B - Variation des emplois (B)	4 122 128	3 480 964	4 954 362	3 942 490	3 767 848	-2,2%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	895	0
C - Variation du fonds de roulement (A-B)	106 237	978 333	389 086	-247 539	777 715	64,5%	2,6%	28,1%	7,9%	-6,3%	20,6%	10,6%	185	0

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe 4 : Bilan fonctionnel

Commune de GRIMAUD

Bilan fonctionnel

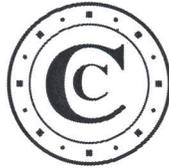
Budget principal en euros	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne
Dotations et réserves	56 134 602,23	59 935 803,24	63 671 699,83	65 266 271,50	68 716 596,57	5,2%
Subventions	9 830 583,15	9 891 463,74	10 236 695,58	10 433 414,34	10 857 176,42	2,5%
Provisions pour risques et charges	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Provisions de l'actif	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Amortissements	3 621 608,09	4 145 796,76	4 746 478,79	5 121 323,36	5 987 525,03	13,4%
Emprunts	4 939 994,88	4 526 127,58	4 444 666,01	5 012 034,78	4 481 951,96	-2,4%
Autres dettes financières	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,9%
A - Ressources	74 526 788,35	78 499 191,32	83 099 540,21	85 833 043,98	90 043 249,98	4,8%
Immobilisations incorporelles et corporelles brutes	-72 194 013,54	-75 188 083,94	-79 362 619,72	-82 343 662,66	-85 601 876,76	-4,4%
Immobilisations financières brutes	-537 001,67	-537 001,67	-537 001,67	-537 001,67	-537 001,67	0,0%
Stocks budgétés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Charges à répartir	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Primes de remboursement des obligations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Opérations pour compte de tiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
B - Emplois	-72 731 015,21	-75 725 085,61	-79 899 621,39	-82 880 664,33	-86 138 878,43	-4,3%
C - Fonds de roulement (A-B)	1 795 773,14	2 774 105,71	3 199 918,82	2 952 379,65	3 904 371,55	21,4%
Redevables	-347 933,33	-365 732,07	-409 511,63	-197 471,87	-177 314,45	15,5%
Autres créances	-351 529,00	-326 947,59	-220 596,34	-151 597,80	-723 328,81	-19,8%
Autres stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Valeurs mobilières de placement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Intérêts courus non échus	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Dépenses à classer ou à régulariser	-83 785,52	0,00	-149 741,73	0,00	0,00	100,0%
Produits à recevoir	-15 444,00	-43 598,00	-37 924,00	0,00	-9 000,00	12,6%
Charges constatées d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
D - Actifs circulants	-798 691,85	-736 277,66	-817 773,70	-349 069,67	-909 643,26	-3,3%
Fournisseurs	418 018,71	293 792,38	1 204 321,23	554 422,72	412 883,29	-0,3%
Autres dettes	1 123,00	305 966,36	199 789,47	83 459,13	406 031,37	336,1%
Comptes rattachés	5 815,18	-22 237,68	41 143,92	328 839,81	416 565,27	190,9%
Intérêts courus non échus	38 282,14	35 786,05	36 112,04	41 131,97	36 895,43	-0,9%
Recettes à classer ou à régulariser	6 859,64	66 732,42	13 389,91	16 355,79	670 989,42	214,5%
Charges à payer	419 756,92	214 339,58	0,00	56 220,12	70 650,54	-35,9%
Produits constatés d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
E - Passifs circulants	889 855,59	894 379,11	1 494 756,57	1 080 429,54	2 014 015,32	22,7%
F - Besoin en fonds de roulement (D-E)	91 163,74	158 101,45	676 982,87	731 359,87	1 104 372,06	86,6%
Disponibilités	-1 879 086,88	-2 625 918,19	-3 571 023,30	-3 378 632,97	-4 702 806,92	-25,8%
Avances de trésorerie	0,00	-300 000,00	-300 000,00	-300 000,00	-300 000,00	0,0%
Régisseurs	-7 850,00	-6 288,97	-5 878,39	-5 106,55	-5 936,69	6,7%
G - Trésorerie active	-1 886 936,88	-2 932 207,16	-3 876 901,69	-3 683 739,52	-5 008 743,61	-27,6%
Avances de trésorerie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Crédits de trésorerie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
H - Trésorerie passive	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
I - Trésorerie nette (G-H)	-1 886 936,88	-2 932 207,16	-3 876 901,69	-3 683 739,52	-5 008 743,61	-27,6%
C - Fonds de roulement	1 795 773,14	2 774 105,71	3 199 918,82	2 952 379,65	3 904 371,55	21,4%
<i>en nombre de jours de charges de gestion</i>	<i>82,18</i>	<i>123,93</i>	<i>139,57</i>	<i>130,00</i>	<i>161,86</i>	<i>18,5%</i>
F - Besoin en fonds de roulement	91 163,74	158 101,45	676 982,87	731 359,87	1 104 372,06	86,6%
<i>en nombre de jours de charges de gestion</i>	<i>4,17</i>	<i>7,06</i>	<i>29,53</i>	<i>32,20</i>	<i>45,78</i>	<i>82,0%</i>
= Trésorerie nette	1 886 936,88	2 932 207,16	3 876 901,69	3 683 739,52	5 008 743,61	27,6%
<i>en nombre de jours de charges de gestion</i>	<i>86,35</i>	<i>130,99</i>	<i>169,10</i>	<i>162,20</i>	<i>207,65</i>	<i>24,5%</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe 5 : Prix attendus pour les sous-concessions de plage

Lot	Description	Prix concession Etat - Commune (part fixe) €/m ²	m ²	Pondération du prix de base						Prix m ² 2015 ss-concession	
				1	2	3	4	5	6		
				Cout entretien plage	Cout ballissage	Proximité stationnement	Proximité équipements divers	Nature d'activités développées	proximité camping		
Lot n°1	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	600	6,42 €	0,63 €	0,5	1,07	1,5	1	12 €	7 054 €
Lot n°2	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	500	6,42 €	0,63 €	0,5	1,07	1	2	16 €	7 838 €
Lot n°3	Base Nautique	7,60 €	300	6,42 €	0,63 €	0,5	0,95	2,5	2	35 €	10 439 €
Lot n°4	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	100	6,42 €	0,63 €	0,5	0,95	1,5	3	31 €	3 132 €
Lot n°5 et 5bis	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	1160	6,42 €	0,63 €	0,5	0,95	1,5	3	31 €	36 326 €
Lot n°6	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	580	6,42 €	0,63 €	0,4	0,95	1,5	3	25 €	14 531 €
Lot n°7	Vente de boissons et location de jets ski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lot n°8		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lot n°9		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lot n°10	Base Nautique	7,60 €	200	6,42 €	0,63 €	0,5	1,07	2,5	2	20 €	3 919 €
Lot n°11	Base Nautique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lot n°12	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	300	6,42 €	0,63 €	2,9	0,95	1	1	40 €	12 109 €
Lot n°13	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	300	6,42 €	0,63 €	2,4	0,95	1	1	33 €	10 021 €
Lot n°14	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	100	6,42 €	0,63 €	2,4	1,07	1,5	1	56 €	5 643 €
Lot n°15	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lot n°16	Location de matelas et parasols / restauration légère / activités ludiques / vente de Boissons	7,60 €	380	6,42 €	0,63 €	2,1	1	1	1	31 €	11 691 €

(Source commune de Grimaud)



Marseille, le 02 AOUT 2016

Référence à rappeler : Greffe/BM/SR 2185.
Recommandée AR n° 2C10789645125

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Grimaud à partir de l'exercice 2010.

Il vous appartient de transmettre ce rapport accompagné de la réponse jointe à l'assemblée délibérante. L'ensemble doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes seront portés à la connaissance de l'assemblée délibérante et, en temps utile, lui communiquer copie de son ordre du jour.

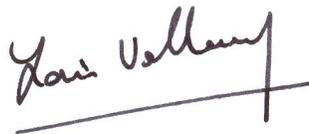
Après cette date, ce document deviendra communicable et sera mis en ligne sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

J'appelle votre attention sur les dispositions introduites à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui prévoient que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués (...) ».

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

Je vous précise qu'en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département du Var.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louis Vallernaud', written over a horizontal line.

Louis VALLERNAUD

Monsieur Alain BENEDETTO
Maire de la commune de Grimaud
Hôtel de ville
Place de la mairie
83310 GRIMAUD