

Le président

Bordeaux, le

13 JUIL. 2021

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1^{re} section

T. : 05 56 56 47 00

Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2019-0016

Nos références à rappeler : KSP GD210343 CRC

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salles

P.J. : 1 rapport

Monsieur Bruno Bureau
maire de la commune de Salles
Hôtel de Ville
33770 Salles

bruno.bureau@ville-de-salles.com

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salles concernant les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

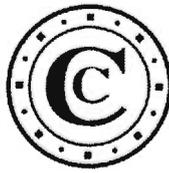
.../...

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

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



Paul Serre



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SALLES
(Département de la Gironde)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 9 mars 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
1 ELEMENTS DE PROCEDURE	5
2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL.....	6
2.1 Présentation de la commune	6
2.2 Les structures intercommunales.....	7
2.3 Un partenariat à mieux définir pour les gardes aux feux	9
3 ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE	10
3.1 L'encadrement de la collectivité.....	10
3.1.1 Les questions d'organigrammes.....	11
3.1.2 Le responsable de l'administration générale.....	12
3.1.3 La responsable du service culture et festivités	14
3.2 La gestion des ressources humaines	16
3.2.2 Les rémunérations.....	19
3.2.3 Les avantages accessoires	23
3.2.4 Le temps de travail.....	25
3.2.5 L'absentéisme	31
3.2.6 Les contentieux relatifs aux ressources humaines et leur impact sur le budget de la collectivité.....	35
4 APPRECIATION DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	43
4.1 La qualité de l'information financière donnée aux élus lors des débats et rapports sur les orientations budgétaires (DOB, ROB) est perfectible	43
4.2 L'insuffisante fiabilité des comptes	45
4.2.1 L'information lacunaire des comptes administratifs.....	45
4.2.2 Les informations statistiques, fiscales et financières non renseignées.....	46
4.2.3 Des annexes non produites ou incomplètes ou erronées	46
4.2.4 L'absence de provisions obligatoires.....	49
4.3 Le contrôle des régies par l'ordonnateur demeure à initier	49
5 LA SITUATION FINANCIERE.....	50
5.1 Le budget annexe « Logements sociaux »	50
5.2 La section de fonctionnement du budget principal	51
5.2.1 Données chiffrées générales.....	51
5.2.2 Des produits de gestion en hausse de 27 %.....	51
5.2.3 Des charges de gestion en hausse de 41 %	56
5.2.4 Un autofinancement dégradé.....	62
5.3 La section d'investissement du budget principal	63
5.3.1 Une vision pluriannuelle insuffisante induit des taux de réalisation budgétaires perfectibles	63
5.3.2 Le financement des investissements par l'emprunt.....	66
5.3.3 Le bilan rend compte d'une réduction de la trésorerie en 2018	72

SYNTHÈSE

Au cours des dernières décennies, la progression de la population de la commune de Salles est sensible, la barre des 5 000 habitants ayant été franchie en 2007 (5 318 habitants), celle des 6 000 habitants en 2011 (6 014 habitants), faisant d'elle la commune la plus peuplée de la communauté de communes du Val de l'Eyre.

L'administration municipale a été marquée sur la période par un climat social perturbé, se traduisant notamment par des recours administratifs et judiciaires de la part d'agents de la collectivité. L'instruction de la Chambre a révélé par ailleurs des défauts nombreux dans la gestion de la commune. Des choix d'encadrement effectués selon des procédures parfois peu orthodoxes ne paraissent pas étrangers à ces deux phénomènes.

Le maire précédent, M. DERVILLE, a nommé à la tête de l'administration municipale un agent qui ne détenait pas le grade pour occuper l'emploi fonctionnel de directeur général des services. En 2017, ce « responsable de l'administration générale » a été promu au grade d'attaché bien que la liste d'aptitude de la catégorie A signée par le président du centre de gestion de la Gironde (CDG 33) ne mentionne pas son nom. Cette nomination a dû être retirée après intervention de la sous-préfecture. Le même cadre, ainsi que deux autres pour des montants moindres, bénéficiait de manière récurrente d'un forfait mensuel d'heures supplémentaires irrégulier, d'un cumul d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) dérogatoire et non approuvé par le conseil municipal, et de l'usage irrégulier à titre privé d'un véhicule de service.

Autre situation atypique, les changements répétés de cadre d'emploi et l'absence de déclaration de vacance de l'emploi sur lequel elle était nommée, de la responsable du service « culture & festivités », dont la réintégration dans la filière médico-sociale, en décalage avec ses attributions réelles, a permis la nomination en 2019 en catégorie A. En réponse aux observations provisoires, le maire nouvellement installé a indiqué que cet agent a été réaffecté au sein du multi-accueil communal à compter du 1^{er} janvier 2021.

Outre les irrégularités mentionnées pour ces cadres, la gestion des ressources humaines est marquée par diverses autres déficiences : durée du temps de travail annuelle de 1 568 heures nettement inférieure aux obligations légales de 1 607 heures, autorisations d'absence plus largement accordées que la référence des fonctionnaires d'Etat, absence de contrôle automatisé du temps de travail interdisant la vérification du bien-fondé des heures supplémentaires, carence dans les obligations de déclaration de vacances de postes, attribution contestable de bonifications indiciaires (NBI).

Ces carences dans la gestion des ressources humaines ont d'autant plus d'impact qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une très forte évolution des effectifs, passés de 79 équivalents temps plein en 2014 à 123 en 2018, corroborée par une augmentation de la masse salariale de plus de 65 % entre 2013 et 2018.

L'ordonnateur actuel a indiqué avoir entrepris une démarche, en partenariat avec les représentants du personnel, pour une application effective des 1 607 heures d'ici la fin de l'année 2021 et un alignement du régime des autorisations d'absence sur le dispositif en vigueur dans les administrations de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller en matière d'arrêtés de promotion interne à respecter le dispositif réglementaire, à savoir l'inscription de l'agent sur la liste d'aptitude arrêtée par le président du centre de gestion et l'existence d'une vacance d'emploi ou à défaut une création d'emploi subordonnée aux besoins du service.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 2 a) : Etablir un état des effectifs conforme à la maquette de l'instruction comptable (M14). **2 b) :** Communiquer au centre de gestion dans le délai légal un bilan social, RPS y compris, se rapportant à l'exercice 2019.

2 a) Non mise en oeuvre

2 b) Totalemment mise en oeuvre

Recommandation n° 3 : Formaliser le cycle de travail de tous les agents et revoir le dispositif afférent à l'attribution de IHTS et IFTS, instaurer un contrôle automatisé des heures réalisées conformément à la réglementation applicable (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 4 : Mettre fin au versement de la NBI aux agents qui ne peuvent y prétendre.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 5 : Finaliser et mettre en application, dans les meilleurs délais, le règlement d'utilisation des véhicules conformément aux dispositions réglementaires (loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, article 21), doter les véhicules de service d'un carnet de bord et en assurer le suivi.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 6 a) : Actualiser les textes juridiques applicables régissant le temps de travail et faire adopter par l'assemblée délibérante les cycles de travail qui en résultent. **6 b) :** Supprimer le bénéfice des quatre jours de congés supplémentaires **6 c) :** Aligner par application du principe de parité, le régime des autorisations d'absence sur le dispositif en vigueur dans les administrations de l'Etat. **6 d) :** Transposer dans un document unique opérationnel les règles internes fixées par l'organe délibérant concernant le temps de travail (nombre de jours de congés annuels et de RTT, modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, nombre de journées de récupération, autorisations spéciales d'absence, compte épargne temps, etc.).

6 a à 6 d) Non mise en oeuvre

Recommandation n° 7 : Enrichir le rapport qui sert de support au débat d'orientations budgétaires en se conformant aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 8 : Veiller à l'exhaustivité des annexes budgétaires.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 9 : Compléter et fiabiliser l'inventaire, en lien avec le comptable public, en cohérence avec l'état de l'actif.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 10 : Veiller à assurer une parfaite concordance entre la comptabilité et la réalité de l'endettement de la commune.

Totalement mise en oeuvre

Recommandation n° 11 : Constituer une provision obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, en application des dispositions prévues à l'article R. 2321-2 du CGCT.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 12 : Mettre en place des indicateurs en vue d'adapter les recrutements, les promotions internes et les heures supplémentaires aux capacités et équilibres financiers de la commune.

Non mise en oeuvre

Recommandation n° 13 : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement chiffré assorti d'un plan de financement par exercice et par opération.

Non mise en oeuvre

1 ELEMENTS DE PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Salles pour la période courant de l'exercice 2012 à la période la plus récente a été inscrit au programme 2019 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (arrêté n° 2018-44 du 13 décembre 2018).

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. DERVILLE, maire de la commune de 2014 à juin 2020 par lettre du président de la Chambre en date du 19 avril 2019, et le 14 juin 2019 à M. NUCHY, maire de la commune de 2001 à mars 2014.

L'entretien de début de contrôle prévu par les normes professionnelles arrêtées par le Premier président de la Cour des comptes le 15 décembre 2014, en application de l'article L. 212-16 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 mai 2019 dans les locaux de la mairie avec l'ordonnateur.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la Chambre, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu avec M. DERVILLE, ordonnateur en fonctions jusqu'aux élections municipales de 2020 dans les locaux de la mairie le 14 novembre 2019. Celui avec le maire précédent, M. NUCHY a eu lieu à la même date à son domicile.

Lors de son délibéré du 24 juin 2020, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires qui le 1^{er} octobre 2020 ont été adressées à M. BUREAU, maire de la commune depuis le 4 juillet 2020, et à son prédécesseur M. DERVILLE.

Un extrait concernant sa gestion a été adressé à M. NUCHY.

Des extraits les concernant ont été adressés à l'ex-responsable de l'administration générale et à l'ex-responsable du service culture et festivités.

Par ailleurs, une communication administrative a été adressée le 28 octobre 2020 par le procureur financier près la chambre régionale des comptes au comptable public de la commune de Salles.

M. DERVILLE a répondu le 26 novembre 2020, M. BUREAU le 2 décembre 2020.

L'ex-responsable de l'administration générale a répondu le 14 décembre 2020 et son audition a eu lieu à sa demande le 9 mars 2021. Le cadre des observations du rapport lui a été rappelé en précisant que la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine s'est attachée à examiner la gestion de la commune et non à porter d'appréciation sur le fond des conflits et des procédures le concernant.

L'ex-responsable du service culture et festivités a répondu le 11 novembre 2020.

Le comptable public a répondu le 8 mars 2021.

Après avoir examiné l'ensemble des réponses reçues et en avoir délibéré en séance du 9 mars 2021, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a arrêté le rapport d'observations définitives suivant.

2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

2.1 Présentation de la commune

La commune de Salles, se situe à la limite sud du département de la Gironde, à 31 km d'Arcachon et à 55 km de Bordeaux. Le canton des Landes des Graves, issu du nouveau découpage territorial de 2014 de la Gironde¹, est constitué par les anciens cantons de Podensac (13 communes), de Saint-Symphorien (7 communes) et de Belin-Beliet (5 communes dont Salles).

Des cinq communes qui composent la communauté de communes du Val de l'Eyre (Lugos, Le Barp, Saint-Magne, Salles et Belin-Beliet), Salles enregistre le plus grand nombre d'habitants avec 6 913 habitants au 1er janvier 2018² (*addition de la population municipale et de la population comptée à part, données INSEE*).

La commune a gagné 779 habitants depuis six ans (6 134 habitants en 2012). Au cours des dernières décennies, la progression de la population est sensible, la barre des 5 000 habitants ayant été franchie en 2007 (5 318 habitants) puis celle des 6 000 habitants en 2011 (6 014 habitants).

Tableau n° 1 : Evolution du nombre d'habitants

Population légale en vigueur au 1er janvier (avec double comptes)									
2000	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4 562	5 318	6 014	6 134	6 244	6 358	6 437	6 609	6 772	6 913

Source : tableau CRC suivant données www.impôts.gouv.fr

M. DERVILLE, lors de l'entretien de début de contrôle, a souligné les spécificités de la collectivité présentant un territoire étendu avec des quartiers excentrés, ce qui conduit à une multiplication des services, dont notamment les structures scolaires constituées de trois écoles maternelles et de quatre écoles élémentaires.

Les effectifs scolaires depuis la rentrée de 2014 (834 élèves) enregistrent des évolutions contrastées, avec un fléchissement en 2015 et 2016 (806 élèves), suivie d'une hausse en 2017 et 2018 (885 élèves), puis d'un nouveau fléchissement avec 858 élèves lors de la rentrée scolaire de 2019. Cette baisse des effectifs résulterait, selon M. DERVILLE, d'une stagnation de l'arrivée de jeunes couples sur la commune, compte tenu de la hausse du coût du foncier.

¹Décret n°2014-192 du 20 février 2014.

² Suivant données INSEE 2017 : populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018 (fiche AEF).

Tableau n° 2 : Effectifs scolaires de 2015 à 2019

Effectifs scolaires, maternelles et primaires					
2014 /2015	2015 /2016	2016 /2017	2017/2018	2018/2019	2019 /2020
34 classes	35 classes	35 classes	34 classes	34 classes	34,5 classes
834 élèves	813 élèves	806 élèves	866 élèves	885 élèves	858 élèves

Source : tableau CRC suivant données commune, courriel du 28 /11/2019

Les charges résultant de la gestion de sept écoles pour une commune de 7 000 habitants soulèvent l'intérêt d'une réflexion tenant compte à la fois des contraintes liées à la dispersion de l'habitat et du fléchissement des effectifs scolaires. La carte scolaire pourrait dans ce cadre être réexaminée en lien avec les services académiques, notamment au regard de la faiblesse de l'effectif de l'une de ses écoles qui compte au global 24 élèves y compris au titre de l'année scolaire 2019/2020.

Par ailleurs la commune compte trois stades, un pour le football et deux pour le rugby, l'un pour les entraînements, l'autre pour les matchs. Le rapport d'orientations budgétaires de 2018 communiquait sur l'acquisition de deux terrains en vue de répondre à un manque de place depuis une dizaine d'années suite à l'engouement que connaît l'école de rugby, qui draine plus de 250 enfants venant des communes environnantes. Dans un contexte financier de plus en plus contraint, la question d'une mutualisation des équipements sportifs peut se poser, d'autant plus que les enfants des communes limitrophes bénéficient des structures de la commune de Salles. Le maire actuel, M. BUREAU, tout en reconnaissant la saturation des infrastructures, a toutefois fait part de son opposition à une intercommunalisation des stades au titre des compétences optionnelles de la communauté de communes du Val de l'Eyre, en précisant que la majorité des communes composant la communauté de communes ne souhaite pas non plus une prise en charge de ces activités par la communauté de communes.

2.2 Les structures intercommunales

La commune de Salles est membre des intercommunalités et organismes suivants :

- la communauté de communes du Val de l'Eyre : cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé en 2003, regroupe actuellement 5 communes (Le Barp, Lugos, Saint-Magne, Salles, Belin-Beliet) et compte près de 15 000 habitants. Les compétences de cet EPCI se déclinent en quatre compétences obligatoires (développement économique / aménagement de l'espace communautaire / élimination des déchets ménagers et assimilés / voirie d'intérêt communautaire) et en quatre compétences optionnelles (politique de l'habitat / protection et mise en valeur de l'environnement / construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire / cadre de vie, actions sociales et services à la population). Dans le cadre des effets financiers du transfert de compétences à l'intercommunalité du Val de l'Eyre (différence entre les recettes et les dépenses transférées), une attribution de compensation est

versée à la commune de Salles. Le montant de la compensation de Salles représente 60 € par habitant en 2018 contre 146 € pour la moyenne départementale³.

- le syndicat mixte du Parc naturel des Landes de Gascogne : cet établissement public regroupe 51 communes des départements des Landes (24 communes) et de la Gironde (27 communes). Le parc couvre 315 300 hectares au cœur de la forêt landaise, dont 87 % du territoire communal de Salles (soit 1 200 hectares sur 12 km²). La structure a pour vocation d'assurer l'équilibre de la protection des patrimoines et du développement économique et social. Une charte conclue pour une durée de 12 ans (2014-2026) encadre sous forme de priorités politiques des actions menées sur le territoire du parc concernant les 5 domaines suivants : patrimoine naturel / eau / culture, éducation, patrimoine / paysage et urbanisme / développement durable.

- le syndicat intercommunal d'électrification (SIER) : en charge principalement de l'extension et du renforcement des réseaux d'alimentation électrique et d'éclairage public et de l'enfouissement de certaines lignes.

- le syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement (SIAEPA) : l'EPIC gère les réseaux de Salles et de Mios concernant l'eau potable (227 km de réseau, 3 forages, 6 580 abonnés dont 2 715 à Salles) et l'assainissement (88 km de réseau et 39 postes de refoulement, 4 stations d'épuration, 4 110 abonnés).

- le SYBARVAL : le syndicat mixte pour la révision et le suivi du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre rassemble les territoires des trois intercommunalités proches du Bassin d'Arcachon (COBAN - COBAS - CDC Val de l'Eyre), soit 17 communes dont la commune de Salles.

La nécessaire maîtrise de la croissance démographique et la protection du caractère forestier très marqué de cette commune sur un territoire dont le coût du foncier s'avère attractif compte tenu de sa proximité avec l'agglomération bordelaise mais aussi avec celle des communes de la frange littorale plus touristiques, constituent un des enjeux concernant l'aménagement de son espace. En l'absence de SCoT, applicable sur le territoire du Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre mais annulé depuis 2015, la gestion de l'urbanisation de la commune est conditionnée par l'approbation préfectorale pour la consommation d'espaces et étalement urbain du territoire sallois. La compétence du plan local d'urbanisme (PLU) transférée à la communauté de communes le 19 novembre 2015 et la prescription d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) avant le 31 décembre 2015 a permis à la commune de Salles de bénéficier d'un report de son plan d'occupation des sols (POS). L'assemblée délibérante, par délibération du 4 mars 2019, a approuvé la révision du POS valant élaboration du PLU qui tient compte des évolutions législatives, ce qui lui a permis d'échapper à l'application du Règlement National d'Urbanisme (RNU). Une actualisation de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant Programme Local de l'Habitat (PLUi-H) a été approuvée en conseil communautaire du Val de l'Eyre le 12 novembre 2019.

³ Source : fiche 2018 AEF (DGFIP).

2.3 Un partenariat à mieux définir pour les gardes aux feux

Le contrôle des heures supplémentaires a mis en évidence que cinq des agents relevant du service technique de la commune de Salles interviennent en appui des pompiers pour réaliser des « gardes aux feux »⁴. Ainsi en août 2019, un des agents a effectué 90 heures en un mois suite à un incendie déclaré sur la commune qui a détruit 30 hectares de forêt. Ce qui *in fine* pose la question du respect de la durée hebdomadaire de travail effectif (amplitude maximale journalière fixée à 12 heures, avec une durée hebdomadaire qui ne peut excéder 48 heures, heures supplémentaires comprises dans une même semaine).

Le site de la DFCI en Aquitaine⁵ indique que le domaine d'intervention des associations syndicales autorisées (ASA)⁶ de DFCI dans le dispositif girondin couvre la surveillance des secteurs après des feux pour éviter toute reprise. La surveillance des zones incendiées est effectuée par « le chef de lutte », « *sous la responsabilité du Maire et peut être assurée par le conseiller technique, référent nommé par le Maire, en collaboration avec l'ASA de DFCI. [...] Pour cela, les communes et les ASA sont dotées de moyens de surveillance, citernes tractées ou camions* ».

Le parc automobile de Salles comprend deux véhicules incendie : un pick-up et un camion-citerne « Unimog » acquis récemment par la commune. Il a été indiqué à la Chambre que les agents communaux affectés à la surveillance des zones sinistrées après un incendie, ne sont pas des pompiers volontaires et ne bénéficient pas de formations spécifiques adressées aux pompiers du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

La commune n'a pas conclu de convention, ni avec le SDIS ni avec l'ASA de DFCI de Salles concernant le dispositif de surveillance des feux éteints, car ces gardes aux feux sont réalisées par du personnel communal en vertu du pouvoir de police administrative générale du maire.

La Chambre invitait à une clarification de l'exercice des pouvoirs du maire dans le cadre des dispositions de l'article L. 2212-2 du CGCT et des compétences du SDIS et de celles dévolues à l'ASA de Salles afin de donner un cadre juridique adéquat à la pratique des gardes aux feux, tout en veillant à organiser un dispositif respectueux du temps de travail réglementaire de ses agents.

L'actuel maire en fonctions a indiqué son intention de remédier en 2021 aux carences constatées en matière de formation et d'équipements et de consolider, par une convention en partenariat avec la DFCI, ASA de Salles, le cadre juridique des interventions des gardes aux feux opérées par du personnel communal.

⁴ Dispositif mis en place après un grave incendie en 1949 au cours duquel 50 000 hectares de Landes girondines ont été détruites, faisant 83 victimes dont 29 à Canéjan aux portes de Bordeaux. Après un incendie sur le périmètre de la forêt des Landes de Gascogne, une surveillance des fumérons est effectuée dans le cadre d'une phase de surveillance pour éviter toute reprise de feu.

⁵ DFCI, Défense de la forêt contre les incendies : association loi 1901, soutien financier de l'Union Européenne, de l'Etat, du conseil régional et des conseils départementaux. Ses partenaires sont : SDIS, INRA, DRAAF...

⁶ 211 ASA, 2 500 propriétaires bénévoles, 55 000 cotisants. Les ASA ont un statut d'établissement public sous tutelle préfectorale. Un président élu par les propriétaires sylviculteurs dirige chaque ASA gérée par un bureau constitué par 6 à 12 sylviculteurs bénévoles.

3 ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

En mars 2014 l'ancien maire, M. NUCHY, a été battu par M. DERVILLE, maire de Salles jusqu'aux élections municipales de 2020. Les élections municipales de 2014 ont fait l'objet en juin 2014 d'une première annulation par le tribunal administratif de Bordeaux, confirmée par le Conseil d'Etat le 14 novembre 2014. Suite à l'annulation de l'élection, une délégation spéciale composée de trois personnes nommées par le préfet, a géré pendant deux mois et demi les affaires courantes de la commune, soit jusqu'aux élections de 2015.

A l'issue des élections organisées en 2015, M. DERVILLE a exercé les fonctions de maire jusqu'en juin 2020, et siégé par ailleurs à la communauté de communes du Val de l'Eyre.

La mairie dans un climat délétère depuis 2015-2016, alimenté par des lettres anonymes de sources multiples, a vu le fonctionnement de la municipalité marqué par le retrait de la délégation de fonctions d'un élu et par la démission de quatre élus. Pour autant, il n'a pas été établi que les modifications au sein de l'équipe municipale résultent toutes de la détérioration des relations au sein de l'administration municipale ayant abouti aux contentieux évoqués infra.

Un climat social dégradé perdurait en 2019. L'ex-responsable de l'administration générale a mentionné en cours d'instruction de nouvelles lettres anonymes susceptibles de conduire la collectivité à un dépôt de plainte.

Ce contexte général joint à certains choix d'encadrement ne sont peut-être pas étrangers aux difficultés constatées dans la gestion des ressources humaines, auxquelles s'ajoute un équilibre financier précaire en fin de période.

3.1 L'encadrement de la collectivité

La circulaire du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement sexuel et moral dans la fonction publique rappelle les moyens qu'il incombe à l'administration de mettre en œuvre pour faire cesser une situation de harcèlement moral, à savoir une obligation de prévention, une obligation d'assistance et une obligation de réparation.

Le maire et la précédente assemblée délibérante n'ont pas tiré de conséquence des éléments retenus par le tribunal correctionnel le 28 janvier 2019 qui a déclaré l'infraction de harcèlement moral au travail constituée, décision confirmée en appel le 14 janvier 2021.

L'organisation et le management des services de la commune n'ont pas été modifiés à la suite de la condamnation pénale du responsable de l'administration générale de la commune de Salles. Cette condamnation et celle en juin 2019 de la commune résultant des douze jugements du tribunal administratif, n'ont pas donné lieu à une réflexion de l'autorité territoriale sur un changement d'organisation au titre de la mandature précédente. Ce qui pose potentiellement une question de conflit d'intérêt puisque l'intéressé a supervisé la gestion des dossiers de protection fonctionnelle des agents ayant déposé une plainte à son encontre.

Le pilotage de la mairie souffre de carences qui persistaient en 2019⁷ et ont affecté la gestion des services communaux. Ces manquements pourraient s'expliquer en partie par une absence de formation de professionnalisation suivie par le responsable de l'administration générale, mais aussi par des relations tendues avec une partie de l'équipe de la mairie (agents et élus).

3.1.1 Les questions d'organigrammes

3.1.1.1 Une catégorie A au poste de directeur général des services (DGS) de 2002 jusqu'en 2014

Au cours des précédentes mandatures, à compter de l'exercice 2002 et jusqu'en 2014, le poste fonctionnel de DGS avait été occupé par un agent titulaire du grade d'attaché. Cet emploi satisfaisait aux dispositions de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui stipule que seuls les fonctionnaires de catégorie A titulaires peuvent occuper un emploi de DGS dans une commune de 2 000 à 40 000 habitants.

3.1.1.2 Des conflits de compétence à compter de 2016 consécutifs à une organisation bicéphale : deux catégories B placés au même niveau hiérarchique et fonctionnel

En 2014, M. DERVILLE a recruté un cadre B relevant de la filière administrative pour occuper le poste de « responsable de l'administration générale ». Durant la période de congé de maternité de l'agent, un vacataire a occupé à titre transitoire ce poste jusqu'à ce qu'il soit attribué le 1^{er} juin 2016 à un agent de catégorie B qui depuis début 2015 était affecté au service enfance-jeunesse de la commune, au grade d'éducateur territorial des activités physiques et sportives (APS).

En 2017, cet agent a été détaché sur un poste fonctionnel de DGS, après avoir été promu au grade d'attaché par un arrêté du maire en date du 11 septembre 2017. Les services de la préfecture ont indiqué au maire l'illégalité de cet arrêté⁸ au motif que cet agent ne figurait pas sur la liste d'aptitude de la CAP de 2017 signée par le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Gironde.

L'autorité préfectorale par courrier du 18 janvier 2018 a informé M. DERVILLE que faute d'un retrait de l'acte illégal avant le 11 février 2018, celui-ci serait déféré devant le tribunal administratif. Par un arrêté du maire en date du 19 février 2018, l'arrêté de promotion interne au grade d'attaché a été retiré. Depuis cet agent n'a pas occupé formellement l'emploi fonctionnel de DGS, et apparaissait sur les organigrammes de la commune jusqu'en 2020 comme responsable de l'administration générale⁹.

Dans le même temps, le maire a recruté un contractuel pour occuper le poste de responsable du centre des services techniques (CTM) sur un grade de catégorie B. Sur la base d'une délibération du 10 septembre 2015 et d'un arrêté du maire en date du 16 décembre 2015,

⁷ L'instruction a permis d'identifier plusieurs dysfonctionnements de pilotage concernant la gestion budgétaire et comptable, la gestion administrative, la sécurisation juridique, la gestion patrimoniale et logistique.

⁸ Entaché d'incompétence.

⁹ Toutefois, la mention DGS figure sur des documents signés par M. DERVILLE y compris en 2020 (ordre de mission permanent signé le 12 mars 2020).

cet agent a été nommé sur un emploi permanent d'ingénieur territorial à temps complet sur le fondement de l'article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984. La nomination au poste fonctionnel de directeur des services techniques est irrégulière, puisque cette commune compte moins de 10 000 habitants. En 2018, ce contractuel responsable du CTM a quitté les effectifs de la commune.

De 2016 à 2018, une organisation bicéphale a été mise en place par la commune. Le responsable de l'administration générale au poste de « DGS », et le directeur du CTM ont été placés tous deux au même niveau hiérarchique et fonctionnel, ce qui a généré des conflits de compétence. En cours d'instruction, le responsable de l'administration générale a notamment indiqué que des NBI des agents du service technique ont été attribuées sans que le directeur technique lui en réfère.

Au départ du directeur du CTM, l'organigramme retenu par M. DERVILLE a mis fin à la dualité de compétence « DGS » / directeur du CTM. Depuis la fin de l'exercice 2018 jusqu'aux élections municipales de 2020, le responsable de l'administration générale a encadré l'ensemble des services de la mairie.

En réponse aux observations provisoires, le maire actuel a mentionné avoir opéré plusieurs changements dans l'organisation des services en s'attachant à assurer le respect des fonctions et grades de la fonction publique lors des recrutements en cours et qui doivent conduire en 2021 à un nouvel organigramme. Depuis le 1^{er} novembre 2020, un attaché territorial principal expérimenté occupe l'emploi de DGS. Le recrutement d'un ingénieur en charge d'une restructuration des services techniques est à l'étude. Le maire a confié de juillet 2020 jusqu'à son départ à l'ex-responsable de l'administration générale une tâche rédactionnelle hors des locaux de la mairie.

3.1.2 Le responsable de l'administration générale

La gestion statutaire des agents de la collectivité, dont celle se rapportant à la situation administrative du responsable de l'administration générale, relève de la compétence du centre de gestion¹⁰ (CDG33).

Au-delà des missions obligatoires attribuées par la loi (dont l'organisation des concours et examens ainsi que la bourse de l'emploi), le CDG33 est également compétent en matière de gestion statutaire pour les collectivités qui, comme celle de Salles, comptent moins de 350 agents et pour lesquelles l'affiliation au CDG33 à ce titre s'impose¹¹. Les instances statutaires sont au nombre de quatre, soit les commissions administratives paritaires (CAP), le comité technique, les conseils de discipline et le conseil de discipline de recours. Les CAP sont compétentes pour les changements de filière et les promotions internes dont le dispositif, applicable à la commune de Salles, est rappelé ci-après.

Pour bénéficier d'une promotion interne, outre la voie du concours interne, l'agent territorial doit être inscrit sur une liste d'aptitude établie,

- soit à l'issue d'un examen professionnel ;

¹⁰ Etablissement public local à caractère administratif, institué par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

¹¹ Décret n° 85-643 du 26 juin 1985, dont articles 2 et 40.

- soit après avis de la commission administrative paritaire compétente, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. En l'espèce, la liste d'aptitude est établie par le président du CDG33, sur proposition de l'autorité territoriale.

Le nombre de postes ouverts au titre de la promotion interne représente une fraction des recrutements effectués au cours de l'année précédente au sein des collectivités affiliées (règle des quotas). Les conditions d'inscription sur les listes d'aptitude sont déterminées pour chaque cadre d'emploi par les statuts particuliers. La nomination au titre de la promotion interne est également subordonnée à la vacance d'un emploi sur le grade correspondant au tableau des effectifs¹². A défaut de vacance d'emploi, une éventuelle création d'emploi¹³ ne doit pas apparaître comme ayant été prise dans le seul but de faire avancer le fonctionnaire, sous peine d'entacher d'irrégularité l'arrêté de promotion interne (CE du 10 juillet 1996, n° 143265).

Le suivi des carrières des agents de Salles et les projets d'actes qui s'y rapportent relèvent de la compétence obligatoire du centre de gestion.

Comme indiqué supra, l'ordonnateur s'est affranchi de la compétence du CDG33 en passant outre à la non inscription du responsable de l'administration générale sur la liste d'aptitude résultant de la CAP de 2017. Un arrêté portant nomination par voie de promotion interne d'un attaché stagiaire a été signé le 11 septembre 2017. Une rémunération calculée sur le grade d'attaché lui a été versée d'octobre 2017 à janvier 2018.

Cette nomination irrégulière a justifié plusieurs observations de la sous-préfecture dont un courrier portant sur une délégation de signature accordée au DGS. Ce courrier rend compte des irrégularités affectant significativement le détachement du DGS et du directeur du CTM sur des postes fonctionnels.

En 2019, dans un contexte local tourmenté au moment où étaient prononcées les décisions du tribunal administratif afférentes à douze contentieux ouverts depuis 2017 par cinq de ses agents, l'ordonnateur a présenté un dossier au CDG33 concernant le responsable de l'administration générale pour une nomination au choix au grade de catégorie A. Cette promotion interne avait certes pour finalité d'affecter l'agent sur un poste fonctionnel de DGS dès sa nomination dans le nouveau grade, mais elle résolvait aussi d'autres situations irrégulières mises en évidence en cours de contrôle, à savoir un forfait mensuel de 25 heures supplémentaires et l'usage à titre privé d'un véhicule de service par un agent qui n'occupait pas un poste fonctionnel et en l'absence, de surcroît, de la délibération et d'arrêté autorisant cet avantage en nature. La CAP de juillet 2019 n'a pas retenu le responsable de l'administration générale sur la liste des agents promus en catégorie A.

Le défaut de formations type « professionnalisation de prise de poste à responsabilité » de l'intéressé, qui par ailleurs est issu du cadre d'emploi de la filière sportive de la fonction publique territoriale, a sans doute participé à une absence de promotion interne lors des CAP de 2016 à 2020 y compris¹⁴. En effet, en application des dispositions du décret n° 2008-512 du

¹² Obligation de la déclaration de la vacance d'emploi auprès du CDG, sous peine de nullité de la nomination de l'agent.

¹³ Article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

¹⁴ M. DERVILLE a signé le 11 mars 2020 un dossier de proposition de promotion interne concernant le responsable de l'administration générale

29 mai 2008, les formations de professionnalisation conditionnent l'inscription sur une liste d'aptitude au titre de la promotion interne.

Recommandation n° 1 : Veiller en matière d'arrêté de promotion interne, à respecter le dispositif réglementaire, à savoir l'inscription de l'agent sur la liste d'aptitude arrêtée par le président du CDG et l'existence d'une vacance d'emploi ou à défaut une création d'emploi subordonnée aux besoins du service.

3.1.3 La responsable du service culture et festivités

La Chambre a relevé quatre changements de filière depuis 2012 concernant cet agent suivis d'une nomination en catégorie A en 2019 dans une filière médico-sociale, en décalage avec le poste occupé à compter de fin 2015 au service « Culture & festivités ».

Les fonctions de cet agent depuis 2001 jusqu'en 2014 relevaient de la filière médico-sociale : dans le grade d'éducateur de jeunes enfants, puis éducateur principal de jeunes enfants en 2014.

L'emploi d'éducateur territorial de jeunes enfants, défini à l'article 2 du décret n° 2017-902 du 9 mai 2017 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants, a pour finalité de contribuer à l'éveil et au développement global des enfants d'âge préscolaire. Les éducateurs territoriaux de jeunes enfants peuvent exercer leur fonction au sein d'un établissement ou service d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

A compter de 2015, l'évolution de la situation administrative de cet agent de catégorie B apparaît atypique avec plusieurs allers-retours dans les filières passant de la filière médico-sociale à la filière administrative en octobre 2015, puis réintégrant la filière médico-sociale en janvier 2016, puis retour à la filière administrative de mars 2016 à janvier 2017, suivi d'une réintégration dans la filière médico-sociale en octobre 2017 avec au final, intégration dans la catégorie A au grade d'éducateur territorial de jeunes enfants de 1^{ère} classe.

L'opportunité de passer catégorie A à la faveur de l'évolution de la revalorisation des cadres d'emploi de la catégorie B à caractère socio-éducatif de la filière sociale¹⁵, prévue dans le cadre de la mise en œuvre du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), a assurément motivé le retour de la responsable du service « Culture & festivités » en 2017 en filière médico-sociale ; ce qu'il convient d'assimiler à un effet d'aubaine.

Pour autant comme en 2015¹⁶, se pose de nouveau la question de l'adéquation de l'emploi au service « Culture & festivités » occupé de 2017 à 2020 au regard de la filière médico-sociale dans laquelle elle a été intégrée sur sa demande. En effet, les organigrammes

¹⁵ Dont décrets n° 2017-902 et 2017-905 du 9 mai 2017.

¹⁶ L'ordonnateur, M. DERVILLE, dans un courrier en date du 11 janvier 2016 avait indiqué à la sous-préfecture que le rattachement de la responsable du service « Culture & festivités » dans la filière médico-sociale, au grade d'éducateur de jeunes enfants, n'était pas en cohérence avec ses fonctions actuelles, ce qui a conduit à une intégration dans la filière administrative dans le cadre d'emploi de rédacteur principal.

successifs rendent compte que cet agent de 2017 à 2020 demeure affecté au service « Culture & festivités ».

Le poste de cet agent ne correspond pas à ceux des emplois de la filière médico-sociale. Ce qui peut avoir une incidence sur la régularité de certaines indemnités, dont celle des IHTS¹⁷.

Par ailleurs, l'arrêté du 21 septembre 2017 relatif à l'intégration directe de la responsable du service « Culture & festivités » vise une vacance au tableau des effectifs d'un poste d'éducateur principal de jeunes enfants précédemment créé et non supprimé. Le tableau des effectifs joint au compte administratif de 2016 retrace effectivement la vacance de ce poste créé en 2014. Ainsi, l'assemblée délibérante n'a pas eu à se prononcer en 2017 sur l'ouverture d'un poste d'éducateur principal de jeunes enfants. Cette anomalie renvoie aux insuffisances en matière de gestion des postes vacants figurant au tableau des effectifs (*infra*). Elle renvoie aussi aux irrégularités également dénoncées par la sous-préfecture en janvier 2016 (défaut de déclaration de vacance d'emploi auprès du CDG 33, et régularisation rétroactive).

En réponse aux observations provisoires, le maire actuel a produit un arrêté signé le 29 mai 2020 par son prédécesseur attribuant à cet agent une IFSE¹⁸ d'un montant annuel de 9 600 €.

L'évolution de son régime indemnitaire s'explique en partie par son appartenance à la filière médico-sociale à compter de 2017. Le décret qui a instauré un nouveau régime indemnitaire de cette filière a été publié tardivement, le 27 février 2020. Ce qui a conduit la municipalité précédente à délibérer sur le RIFSEEP le 26 mai 2020 et au maire à prendre un arrêté fixant le montant annuel de l'IFSE à la date du 29 mai 2020.

Toutefois la régularité de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise attribuée sur le fondement d'un arrêté qui tient compte du niveau de responsabilité et d'expertise dans un cadre d'emploi dans lequel très clairement cet agent n'exerce toujours pas de fonctions d'éducateur de jeunes enfants en 2020, apparaît contestable.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte que le maire actuel a indiqué que l'agent sera réaffecté au sein de l'équipe du multi-accueil à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette réaffectation de poste et ce changement de fonctions qui en résulte constituent une double régularisation d'une part au regard de la filière médico-sociale dans le cadre d'emploi des éducateurs de jeunes enfants dont elle relève depuis septembre 2017, d'autre part au regard de l'IFSE qui lui est servie depuis le 1^{er} juin 2020.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle que la nomination au titre de la promotion interne est subordonnée à l'existence de l'emploi correspondant. S'il n'existe pas d'emploi vacant, l'assemblée délibérante doit accepter de créer l'emploi, sous réserve, comme déjà souligné, que cette création d'emploi soit fondée sur les besoins du service, sous peine d'entacher d'illégalité l'arrêté de promotion interne.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite en conséquence l'ordonnateur à veiller à une nécessaire cohérence entre les emplois et les filières de chaque agent.

¹⁷ Le nombre maximum d'heures supplémentaires que peut réaliser un agent est plafonné à 25 heures mensuel dans la filière administrative, et entre 15 et 18 heures dans la filière médico-sociale.

¹⁸ Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.

3.2 La gestion des ressources humaines

Le contrôle a révélé un important accroissement des effectifs à compter de 2016, combiné à un suivi très défaillant des emplois.

3.2.1.1 Un suivi des emplois très déficient : incohérence du nombre des postes vacants, opacité de la structure des effectifs (absence de données concernant les non titulaires et les catégories A, B et C, décompte en ETPT inexistant)

Le tableau ci-après rend compte d'une forte évolution de l'effectif, calculé en effectif temps plein au 1^{er} janvier de l'année. L'accroissement du nombre des titulaires entre 2014 (71,56 ETP) et 2018 (106,09 ETP) est de plus de 48 %, ces derniers constituant plus de 86 % du total des effectifs en 2018.

Le transfert des agents de la Caisse des Ecoles au sein de la commune entre 2015 et 2016 a, il est vrai, participé à cet accroissement des effectifs (11 titulaires dont 8 ETP et 9 contractuels dont 2 ETP).

Tableau n° 3 : Evolution des effectifs de 2012 à 2018 (en ETP)

ETP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titulaires	72,9	69,88	71,56	75,7	105,81	96,29	106,09
Non titulaires	NR	NR	8,01	7,09	15,03	16,98	17,04
TOTAL GENERAL	NR	NR	79,57	82,79	120,84	113,27	123,13

Source : tableau CRC d'après données réponse 3-26 de l'ordonnateur

Les données chiffrées figurant dans le tableau, renseigné par les services de l'ordonnateur au cours de l'instruction, n'ont pas pu être validées par la Chambre faute de données fiables fournies par des documents budgétaires. Les états du personnel annexés aux comptes administratifs, particulièrement lacunaires¹⁹, ne permettent pas de rendre compte de la structure des effectifs, pas plus que de leur évolution, ce qui est très critiquable compte tenu de leur augmentation.

Ces insuffisances s'ajoutent au défaut de production du bilan social de 2017, ce qui complexifie d'autant l'évaluation des effets de la politique de gestion des ressources humaines mise en œuvre par la collectivité. Il est rappelé que les collectivités ont une obligation légale²⁰ de présenter tous les deux ans au comité technique (CT), au 30 juin de l'année N+1, un rapport sur l'état de la collectivité (REC) qui retrace les moyens humains dont dispose la collectivité. Ce document communique notamment sur les effectifs, les mouvements, les absences et le temps de travail, la rémunération, les conditions de travail, la formation et les droits sociaux. Le bilan social doit obligatoirement intégrer depuis 2015²¹ un volet « plan de prévention des risques psychosociaux », (RPS). Ce rapport pour les communes qui comptent comme Salles

¹⁹ Le compte administratif de 2015 est dépourvu d'état du personnel.

²⁰ Loi du 26 janvier 1984, article 33 (décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié par l'arrêté du 28 août 2017).

²¹ Accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique signé le 22 octobre 2013, obligeant chaque employeur public à élaborer à compter de 2015 un plan d'évaluation et de prévention des RPS.

entre 50 et 350 agents, doit être communiqué après avis du comité technique, aux centres de gestion départementaux chargés de les transmettre à la DGCL²².

Les états du personnel du compte administratif ne mentionnent pas le nombre d'agents de catégories A, B et C qui composent l'effectif de la commune. Les états sont de surcroît très imprécis sur les non titulaires, ils n'indiquent pas notamment le nombre de non-titulaires recrutés dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité, alors que l'ordonnateur mentionne un recours aux contractuels plus important suite aux arrêts maladie de 2017.

L'état du personnel le plus récent communiqué à la Chambre au cours de l'instruction, celui de 2018, s'avère encore très éloigné de la maquette budgétaire de l'instruction comptable M14 qui dispose que les effectifs pourvus sur emplois budgétaires doivent être calculés en ETPT²³.

Le document annexé au compte administratif de 2018 n'est pas un état du personnel mais une annexe à une délibération du 15 octobre 2018 ayant pour objet une actualisation des effectifs courant octobre 2018, suite à des créations et des suppressions de poste. Ainsi le compte administratif 2018 ne rend pas compte des effectifs à la date réglementaire du 31 décembre. Ce défaut ne permet donc pas de mesurer précisément l'évolution des effectifs de la commune de Salles d'une année sur l'autre.

3.2.1.2 Une gestion défaillante des postes vacants

Les états du personnel rendent compte d'un suivi particulièrement défaillant concernant la vacance des postes, soit par exemple 63 postes vacants au titre de l'exercice 2016 et 73 au compte administratif 2018. L'état des effectifs retrace un stock de postes vacants incohérent au regard de l'effectif de la commune (123,13 ETP), et n'assure pas une information sincère des élus. Cette absence de toilettage des postes vacants ne donne pas une vision crédible de la gestion des effectifs, ni une lisibilité des postes réellement vacants, pour lesquels un projet à court terme existe. Le grand nombre de postes vacants, non supprimés, génère aussi de regrettables dérives. Par exemple, lors du recrutement d'une juriste en septembre 2018 le conseil municipal n'a pas délibéré sur la création d'un poste d'attaché, celui de l'ancienne DGS, étant en effet resté ouvert depuis son départ en septembre 2014. Une pratique tout aussi critiquable a été constatée lors de la dernière intégration de la responsable du service « Culture & festivités » dans la filière médico-sociale sur un poste de catégorie B en septembre 2017 (*supra*). Ce procédé a eu pour effet un déficit d'information du conseil municipal sur la politique de recrutement ainsi que sur l'évolution de carrière de certains cadres.

Interrogé sur ces errements, l'ex-responsable de l'administration générale a indiqué en cours d'instruction : « *En effet, la commune avait pour habitude de ne pas supprimer de poste et ne faisait qu'en créer [...] nous ne voulons plus de postes vacants ; c'est l'objectif que nous nous sommes fixé* ». Le DRH a procédé en 2019 à des suppressions de postes afin que l'état des effectifs retrace la situation réelle des besoins de la commune. Un état des effectifs délibéré en conseil municipal du 10 juillet 2019 ramène le nombre de postes vacants à 20 (contre 73 en 2018).

²² Direction générale des collectivités locales (DGCL).

²³ Le décompte en effectif temps plein annuel travaillé « ETPT » mesure l'activité des agents suivant leur quotité de travail (temps plein, temps partiel, 80 % par exemple) et leur période d'activité sur l'année (un CDD de 6 mois recruté par exemple à mi-année).

3.2.1.3 Des insuffisances affectent les déclarations des vacances de postes

La commune a été dans l'impossibilité de justifier les déclarations de vacance des postes, autre que par une copie d'écran des déclarations faites en ligne sur le site www.emploi-territorial.fr du CDG 33. En ce domaine ces mêmes insuffisances ont été également pointées par la sous-préfecture en octobre 2015 lors de l'intégration dans la filière médico-sociale de la responsable du service « Culture & festivités » et lors de la nomination du responsable de l'administration générale au grade d'attaché en 2017.

3.2.1.4 Un contrôle interne à instaurer et une information des élus à améliorer concernant la situation des effectifs

Le document qui fait office d'état du personnel annexé au compte administratif des exercices sous-revue rend compte des imprécisions et lacunes qui affectent l'information des élus et des citoyens. Plus globalement, ces insuffisances interpellent sur la qualité du pilotage mis en œuvre au sein de la collectivité en matière de contrôle interne portant sur la validité des documents réglementaires, budgétaires et financiers.

Comme déjà souligné depuis son affectation au poste de faisant fonction de « DGS », le responsable de l'administration générale n'a pas suivi de formation type « professionnalisation de prise de poste à responsabilité », ce qui aurait pu permettre de sécuriser juridiquement la gestion administrative de la commune, dont le pilotage des ressources humaines. La collectivité a opéré des recrutements de personnel diplômé, une juriste²⁴, mais aussi un ingénieur territoriale urbaniste et une chargée de projets. Par ailleurs, un rédacteur a été recruté en juillet 2018 pour occuper le poste de responsable des ressources humaines. Ces recrutements auraient pu être de nature à pallier certaines insuffisances, qui toutefois ont perduré en 2019²⁵.

En réponses aux observations provisoires le maire actuel a indiqué que plusieurs actions ont été lancées. Outre la présentation au prochain comité technique de 2021 d'un nouvel organigramme plus cohérent, le maire a mentionné une évaluation systématique de tous les agents à partir de novembre 2020, certains d'entre eux n'ayant pas été évalués depuis plusieurs années [...] « *Ce moment servira soit à mettre à jour la fiche de poste de l'agent, soit pire encore à la réaliser* ».

La transmission au centre de gestion de la Gironde dans les délais réglementaires du bilan social 2019 complété de l'analyse des risques psycho-sociaux et du plan d'actions de prévention a été justifiée à la Chambre. Une entreprise spécialisée après avoir auditionné tous les agents a établi une synthèse et formulé des propositions des mesures à mettre en œuvre par la nouvelle équipe.

<p>Recommandation n° 2 a) : Etablir un état des effectifs conforme à la maquette de l'instruction comptable (M14). 2 b) : Communiquer au centre de gestion dans le délai légal un bilan social, RPS y compris, se rapportant à l'exercice 2019.</p>
--

²⁴ recrutée sur un poste de contractuel de catégorie A, pour une durée déterminée du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2018, pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité (article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984). Un des considérants du contrat de recrutement mentionne la nécessité de recruter une juriste.

²⁵ L'assemblée délibérante ne disposait toujours pas en 2019 d'une information satisfaisante sur le personnel sur l'effectif par catégories A, B et C, ou celui des non-titulaires ?...

3.2.2 Les rémunérations

3.2.2.1 L'attribution irrégulière des heures supplémentaires

Le contrôle des heures supplémentaires a mis en évidence plusieurs irrégularités :

- une forfaitisation²⁶ des heures attribuées à trois responsables (forfait mensuel compris dans une fourchette entre 10 heures et 25 heures) ;
- une insuffisance des délibérations fixant les missions justifiant la réalisation des IHTS ;
- une absence de délibération autorisant le cumul des IHTS avec l'IFTS ;
- une absence de formalisation de demande par l'autorité territoriale des heures réalisées, en dépassement des bornes horaires définies par le cycle travail de l'agent (lorsque les circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée les justifient : travaux urgents ou temporaires) ;
- une absence de moyen de contrôle automatisé du temps de travail.

3.2.2.1.1 Un forfait d'heures supplémentaires attribué à trois responsables, dont 25 heures au responsable de l'administration générale

Il ressort de l'instruction que les heures supplémentaires constituaient la variable d'ajustement qui représentait une part substantielle du montant de sa rémunération. Au versement de l'IFSE (1 456 € mensuels), s'ajoutaient à compter de février 2018 (traitement rédacteur principal de 1ère classe) des heures supplémentaires (IHTS) qui représentaient, en moyenne, 366 € par mois.

Il est rappelé que suivant les dispositions du décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être cumulées avec les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), sous réserve toutefois que l'assemblée délibérante en ait autorisé le cumul. Les services de l'ordonnateur ont indiqué ne pas être en mesure de produire une délibération afférente au cumul des IHTS et des IFTS.

En vertu des dispositions de l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, les heures supplémentaires sont effectuées « *à la demande du chef de service dès lors qu'il y a dépassement de bornes horaires définies par le cycle de travail* ». Un état signé tous les mois par le maire de Salles, joint à l'appui de la paye, attestait de la réalisation d'heures supplémentaires. Cette attestation ne rendait pas compte que les heures en dehors des bornes horaires du cycle de travail auraient été effectuées à la demande du maire dans le cadre de circonstances exceptionnelles.

²⁶ Depuis l'abrogation en 2002 du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 autorisant les indemnités forfaitisées des IHTS, seules les heures supplémentaires réellement réalisées par les catégories C et B sont payées, dans la limite de 25 heures par mois (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002). La réforme des IHTS résulte du nouveau régime indemnitaire instauré dans le cadre de l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'Etat (décrets n° 200-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001), qui a également instauré pour ces mêmes agents (catégories C et B, décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT).

Le cycle de travail du responsable de l'administration générale au demeurant n'est pas retracé dans les annexes du PV du comité technique de novembre 2017²⁷ afférent à l'organisation du temps de travail. L'absence d'affichage du cycle de travail du responsable de l'administration générale renforce l'opacité des IHTS qui lui étaient versées.

De février à mai 2019, le nombre maximum des heures autorisées, soit 25 heures dans le mois, lui ont été attribuées, à l'identique du premier semestre 2018. Le nombre d'heures n'a pas diminué suite aux jours de congés de l'agent. La régularité d'un même nombre d'heures, soit 25 heures²⁸ de février à juin, puis 20 heures de juillet à décembre, pose question.

La rémunération dans la catégorie A, d'octobre 2017 à janvier 2018, ne retrace pas de paiement d'heures supplémentaires. Le paiement récurrent des heures supplémentaires reprend en février 2018, alors que le responsable de l'administration générale est de nouveau intégré dans le cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, catégorie B.

Les 25 heures supplémentaires payées au responsable de l'administration générale conduisent à porter sa rémunération de 2018 de catégorie B à un montant très proche de la rémunération qui lui a été irrégulièrement versée au grade d'attaché en novembre 2017.

Il est à cet égard significatif de constater que le bulletin de salaire de février 2018 qui retrace une rémunération en B, avec les écritures de régularisation de A en B, comptabilise un rappel des IHTS (25 heures) au titre des quatre mois précédents. Ainsi, il apparaît clairement que ces 25 heures présentent bien un caractère forfaitaire et donc irrégulier.

Seuls deux autres responsables perçoivent en 2019, dans des proportions moindres toutefois, des heures supplémentaires tous les mois pour un nombre d'heures récurrent : la responsable du service petite enfance (10 heures) et la responsable du CTM (15 heures). Cette dernière a pris des congés en mars et en mai, avec le maintien de 15 heures supplémentaires mensuelles.

D'autres agents perçoivent des heures supplémentaires pour un volume horaire variable suivant les mois en fonction des activités ou manifestations auxquelles ils sont amenés à participer. Des heures supplémentaires ont été payées en 2018 à des agents du service « Festivités » dont 4 116,14 € pour l'un et 3 245,18 € pour un autre. Un agent affecté aux « bâtiments » a perçu 3 373,10 € en 2018.

Le montant des heures supplémentaires rémunérées, donc hors jours de récupération, s'élève à plus de 68 K€ au titre de l'exercice 2017.

En 2017, dix-huit agents ont perçu des indemnités horaires²⁹ d'un montant annuel supérieur à 500 €, pour un montant global qui s'élève à 28 933,33 €, dans une fourchette comprise par agent entre 531,20 € et 5 171,19 €. Une indemnisation horaire d'un montant annuel à hauteur de 3 851,50 €, attribuée à un rédacteur affecté au service de la communication en 2017, rend compte d'une grande régularité du volume mensuel des heures supplémentaires sur les douze mois de l'année. Il ressort du tableau ci-après que sur l'échantillon retenu (IHTS d'un montant annuel supérieur à 500 € par agent), plus de 40 % des heures supplémentaires payées en 2017 ont été générées par les services communication et festivités.

²⁷ Organisation du temps de travail des services de l'hôtel de ville.

²⁸ Les 14 premières heures sont majorées de 25 % et de 27 %, pour les suivantes (après 14 heures).

²⁹ Hors indemnités forfaitaires complémentaires pour élections (IFCE) et hors heures complémentaires.

Tableau n° 4 : Les IHTS par service en 2017

Répartition par service des 18 agents ayant perçu plus de 500 € d'IHTS en 2017										
Services	Direction des services techniques	Bâtiments	Espaces verts	Communication Festivités	Direction générale des services	Secrétariat général	Relations humaines	Petite enfance	Ecoles	Police municipale
Total panel 28 933,33 €	1 146,60 €	2 655,93 €	1 155,13 €	11 721,87 €	5 171,19 €	1 230,40 €	1 479,20 €	895,97 €	2 655,60 €	821,44 €
%	4,0	9,2	4,0	40,5	17,9	4,3	5,1	3,1	9,2	2,8

Source : tableau CRC d'après données sémélios / ORC

3.2.2.1.2 Les insuffisances des délibérations fixant les missions justifiant la réalisation des heures supplémentaires

Les délibérations de 2015 et de 2017 et leurs annexes qui régissent l'attribution des IHTS et des IFTS récapitulent les grades par filière et catégories ayant vocation sur la base de la réglementation en vigueur à percevoir des IHTS. Ces délibérations avec leurs annexes ne précisent pas les missions impliquant au sein de la collectivité la réalisation de travaux pour raisons de service justifiant les IHTS, ce qui contrevient aux justifications requises par l'article D. 1617-19 du CGCT. Ces insuffisances se rajoutent à celles des attestations de l'ordonnateur justifiant mensuellement la mise en paiement des heures supplémentaires, qui ne rendent pas davantage compte de la nature des travaux et des missions qui ont justifié la rétribution d'un travail supplémentaire.

En réponse aux observations provisoires, le maire actuel a informé la Chambre de plusieurs actions en cours visant à mettre un terme aux désordres mis en exergue par la Chambre. Les heures supplémentaires dorénavant devront être dûment réalisées pour être prises en compte. Celles payées en dehors d'un cadre légal pourront faire l'objet d'une procédure de remboursement. Un règlement intérieur doit préciser les modalités d'attribution des IHTS. Par ailleurs, une étude organisationnelle est en projet en vue de limiter les IHTS du service « communication et festivités ».

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, tout en prenant acte des régularisations qui devront être mise en œuvre au terme de l'exercice 2021, rappelle que la mise en place des moyens de contrôle automatisé qui s'impose à la collectivité suivant les dispositions du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, permet d'une part d'éviter la reconstitution d'une pratique forfaitaire irrégulière et d'autre part constitue un préalable obligatoire pour tout paiement des heures supplémentaires.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine recommande de se conformer au dispositif réglementaire applicable au cycle de travail, aux IHTS et IFTS et de veiller à instaurer un contrôle automatisé des heures réalisées.

Recommandation n° 3 : Formaliser le cycle de travail de tous les agents et revoir le dispositif afférent à l'attribution de IHTS et IFTS, instaurer un contrôle automatisé des heures réalisées conformément à la réglementation applicable (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

3.2.2.1 Le complément indemnitaire annuel devra venir compléter le RIFSEEP adopté en 2018

Par une délibération en date du 29 mai 2018, le conseil municipal a mis en place le RIFSEEP, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des agents à compter du 1^{er} juillet 2018, en différant la mise en œuvre de sa composante, le CIA³⁰. L'attention de l'ordonnateur est attirée sur le caractère obligatoire du CIA, confirmé par le Conseil constitutionnel par décision n° 2018-727 du 13 juillet 2018.

3.2.2.2 Des attributions de NBI irrégulières

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est attachée à certains emplois listés par le décret n° 2006-779 du 03 juillet 2006. Elle implique l'exercice d'une responsabilité particulière, la mise en œuvre d'une technicité particulière ou encore l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal. Dès lors que l'agent exerce à titre principal les fonctions ouvrant droit à une NBI, le versement de cet avantage est obligatoire, aucune délibération n'étant nécessaire, si ce n'est celle correspondant à l'ouverture des crédits s'y rapportant. Il appartient à l'autorité territoriale d'attribuer le nombre de points aux agents concernés.

Le montant de la NBI de 2014 à 2018 s'établit dans une fourchette comprise entre 12 249 € (2014) et 21 485 € (2016).

Tableau n° 5 : Evolution du montant de la NBI

	NBI 2014 à 2018				
	2014	2015	2016	2017	2018
montants en €	12 249	17 472	21 485	19 572	16 548
nombre d'agents	NR	NR	30	28	24

[Source : tableau CRC suivant données bulletin de paie global (réponse 3.24) et réponse 4.41 (à compter de 2016)]

Une actualisation sur 2019 (du 1^{er} janvier au 1^{er} avril) indique que la dépense mensuelle relative à la NBI s'élève à 1 405,81 €, soit une charge annuelle de l'ordre de 16 870 €.

Les 295 points de NBI attribués en 2019 à 22 agents sont répartis de la manière suivante :

- 25 points : 2 agents, le responsable de l'administration générale et un rédacteur principal 2^e classe « Affaires scolaires » ;
- 20 points : la responsable de la médiathèque (encadre un effectif de 2 agents) ;
- 15 points : 7 agents ;
- 10 points : 12 agents.

Les vingt-deux agents bénéficiaires en 2019 de la NBI représentent 21 % de l'effectif des titulaires. Une dizaine d'attributions de NBI interpellent au regard du poste occupé par l'agent et des fonctions retenues par le décret de 2006 :

³⁰ CIA : le complément indemnitaire annuel intégré au RIFSEEP (article 4 du décret précité) a vocation à rendre compte de l'engagement professionnel de la manière de servir de l'agent.

- les fonctions de direction, d'encadrement, assorties de responsabilités particulières visées par le décret de 2006, ne correspondent pas à celles exercées par un responsable du service « séjours et affaires scolaires » attributaire d'une NBI de 25 points ;
- aucune des fonctions visées par le décret de 2006 ne correspond à celles exercées par un responsable de la médiathèque bénéficiaire d'une NBI de 20 points ;
- quatre agents qui n'apparaissent pas assurer un encadrement d'au moins cinq agents au CTM, perçoivent une NBI de 15 points réservée à la fonction 19 ;
- les fonctions d'accueil exercées à titre principal visées par le décret de 2006 donnant droit à une NBI de 10 points, ne correspondent pas à celles exercées par un agent affecté au service « culture & festivités » ;
- trois agents (stades / voirie, forêt / écoles) perçoivent une NBI de 10 points réservée aux agents des communes de moins de 2 000 habitants.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte de l'engagement du maire entrant visant à mettre un terme à l'octroi irrégulier des NBI à la faveur d'un nouvel organigramme en cours d'élaboration.

Recommandation n° 4 : Mettre fin au versement de la NBI aux agents qui ne peuvent y prétendre.

3.2.3 Les avantages accessoires

3.2.3.1 L'emploi à titre personnel d'un véhicule de service, non assuré pour un usage privé et non déclaré en avantage en nature

La flotte automobile de la commune de Salles compte une quarantaine de véhicules. Les véhicules légers, en nombre réduit, comptent deux breaks Kangoo et deux Peugeot 208, renouvelées en 2019. La plupart des véhicules (24) sont en location pour un coût annuel de l'ordre de 125 000 € TTC. La location porte sur une durée de 5 ans en général, 4 ans pour les Peugeot 208. L'ordonnateur en début d'entretien a indiqué que cette formule, comparée à celle de l'achat, était financièrement avantageuse, sans toutefois en faire la démonstration.

La commune ne dispose ni de carte de péage, ni de carte de carburant.

L'inventaire du parc automobile gagnerait à être actualisé systématiquement, lors de l'acquisition de nouveaux véhicules.

Le parc automobile souffre d'un manque de suivi. La mairie n'a pas été en mesure de produire pour chaque véhicule un carnet de bord, obligatoire, retraçant les parcours effectués avec les nom et qualité des conducteurs ni les lieux de destination. Le responsable de l'administration générale a mentionné que les véhicules étant « tracés », l'usage du carnet de bord était apparu *a priori* inutile, sauf pour déterminer précisément l'identité du conducteur en cas d'infraction.

De manière très surprenante, le responsable de l'administration générale a indiqué en cours d'instruction qu'aucun agent de la collectivité ne disposait d'un véhicule de fonction mais lui-même utilisait un véhicule de service pour des déplacements personnels, également le week-end, surtout depuis la vente de son véhicule personnel ; ledit véhicule de service étant par ailleurs utilisé ponctuellement en journée par des élus dans le cadre de leurs fonctions.

Le contrat d'assurance concernant la flotte automobile de la collectivité n'inclut pas de clause particulière relative à une utilisation privée (week-end, vacances...). Par ailleurs, le responsable de l'administration générale n'a pas souscrit d'assurance personnelle complémentaire au titre de ses déplacements privés. L'assurance complémentaire pour l'usage (privé) d'un véhicule de fonction, couvrant notamment le transport de tiers, est obligatoire. Ce manquement expose la commune à une fragilité juridique certaine en matière de responsabilité de l'employeur vis-à-vis, d'une part de l'agent pour les dommages que l'agent aurait lui-même subis, d'autre part pour les dommages subis par les tiers.

L'usage privé de la Peugeot 208 par le responsable de l'administration générale n'a pas donné lieu à une déclaration pourtant obligatoire des avantages en nature.

Le contrôle de la Chambre a mis en évidence qu'au total quatre véhicules sont remisés au domicile des agents : la Peugeot 208 utilisée par le responsable de l'administration générale, la Peugeot 208 utilisée par la responsable du CTM, le fourgon NISSAN affecté au service restauration et le fourgon Kangoo affecté au policier municipal. Si le remisage au domicile du policier municipal ne pose pas de problèmes de principe, en revanche ceux des deux responsables de service ne sont pas réguliers. Il n'apparaît pas à la Chambre que le poste occupé par la responsable du CTM justifie par « nécessité de service » un remisage à domicile³¹, sauf à démontrer qu'il est soumis à des astreintes³².

Il est rappelé que le remisage à domicile doit demeurer exceptionnel et ne concerner que les missions par exemple en horaires décalés ou les périodes d'astreinte le week-end. L'usage privatif est strictement interdit, des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule, y compris pour déposer les enfants à l'école. Cette règle doit s'appliquer avec rigueur. Une autorisation délivrée pour un remisage d'une durée d'un an renouvelable doit faire l'objet d'un document écrit revêtu de la signature du supérieur hiérarchique.

Le règlement d'utilisation des véhicules demeure en l'état de projet depuis septembre 2018.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'un règlement intérieur, en appui des délibérations, a vocation à sécuriser l'utilisation des véhicules en précisant la pratique en matière de : tenue obligatoire du carnet de bord, autorisation expresse du remisage à domicile, responsabilité civile et pénale de la collectivité & du conducteur, régime social et fiscal de l'avantage en nature pour tout véhicule de fonction, souscription obligatoire d'une assurance complémentaire pour l'usage privé d'un véhicule de fonction, accréditation nécessaire du supérieur hiérarchique pour tout agent susceptible de conduire un véhicule (détermine quelle catégorie de véhicule et le délai de validité, temporaire ou permanente).

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à :

³¹ D'autant que ce poste est resté vacant plusieurs mois.

³² A la lecture des bulletins de salaire de janvier à juin 2019, il apparaît que l'agent ne perçoit pas de rémunérations au titre des astreintes. Des IHTS lui sont en revanche versées : IHTS par ailleurs non cumulables avec des astreintes.

- mettre fin à l'usage privatif d'un véhicule de service et de son remisage à domicile, en l'absence d'emploi fonctionnel de l'intéressé ;
- mettre fin au remisage à domicile du véhicule de la responsable du centre technique municipal, en l'absence d'astreintes ;
- prendre une délibération fixant les conditions d'attribution et d'utilisation des véhicules et rendre obligatoire la tenue d'un carnet de bord pour chacun d'entre eux ;
- organiser des contrôles trimestriels concernant le kilométrage réalisé par chacun des véhicules et vérifier la tenue des carnets de bord.

La chambre régionale des comptes prend acte des régularisations déjà mises en œuvre par le maire actuel. Un véhicule de fonction a été attribué par nécessité absolue de service au nouveau DGS, recruté sur un emploi fonctionnel en novembre 2020. L'emploi de ce véhicule de fonction est dûment assujéti à cotisations sociales et déclarations fiscales. La délibération prise à cet effet stipule que l'agent devra contracter une assurance complémentaire pour y transporter des tiers à titre personnel. Le véhicule devra être laissé à disposition des services durant ses congés annuels à partir d'une semaine entière. L'ordonnateur a informé la Chambre que chaque véhicule a été doté d'une carte de carburant individuelle à code secret. Un règlement fixant les modalités d'utilisation des véhicules municipaux est en cours de rédaction. Par ailleurs, l'élu mentionne une réflexion en cours visant à déterminer les modalités de remboursement à l'encontre des utilisateurs pour lesquels un usage non autorisé et abusif a été identifié.

Recommandation n° 5 : Finaliser et mettre en application, dans les meilleurs délais, le règlement d'utilisation des véhicules conformément aux dispositions réglementaires (loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, article 21), doter les véhicules de service d'un carnet de bord et en assurer le suivi.

3.2.4 Le temps de travail

3.2.4.1 Un défaut de formalisme affecte la gestion des absences qui de surcroît demeure différenciée entre agents de l'hôtel de ville et ceux des autres services

Malgré la suppression de la dualité de compétences entre les responsables des services administratifs et des services techniques, la gestion des absences obéit à des pratiques et dispositifs différents. Alors que le suivi des absences des administratifs de « l'hôtel de ville » est tenu par le DRH qui pour ce faire utilise le logiciel « CIRIL » et peut ainsi rendre compte pour chacun des administratifs, des jours de congés, d'ARTT et de récupération, celui des autres services (autres que celles des arrêts maladie) est opéré manuellement au sein de chacune des structures (CTM, Affaires scolaires, Petite enfance...).

La gestion des absences gérée par le DRH concerne un total de 66 agents pour un effectif global de l'ordre de 123 agents en 2018.

Il en résulte que la Chambre n'a pas été en mesure de vérifier, par exemple, les congés et autres absences de la responsable du service « Petite Enfance », qui perçoit systématiquement 10 heures supplémentaires tous les mois. La gestion manuelle des absences par les services « techniques et autres » ne permet pas non plus de rendre compte du nombre de journées de

récupération prises par agent. La gestion du suivi des absences dans les services « techniques et autres » n'est pas lisible, *a fortiori* en l'absence d'outil de contrôle automatisé.

En revanche, la traçabilité des absences des « administratifs » et des autres structures intégrées dans l'application « CIRIL » a permis une vérification du nombre de jours de récupération par agent en 2018, soit au global 63,5 jours.

Sur un panel de 66 agents en 2018, l'instruction a révélé des situations très diversifiées : 14 agents ont pris moins de 5 jours de récupération, 3 agents ont pris entre 5 et 9 jours de récupération et 1 agent a pris 16 jours de récupération.

Des heures supplémentaires pour trois agents du service « festivités » ont été payées pour des montants conséquents (plus de 4 000€ pour l'un d'entre eux). L'absence de moyens de contrôle automatisé rend particulièrement opaque l'attribution des journées de récupération. Sans remettre en cause la réalité des heures supplémentaires (payées ou récupérées), les montants qui s'y rapportent sont élevés et soulignent, s'il en était besoin, l'intérêt, outre de mettre en place un outil de contrôle automatisé³³, de formaliser dans un règlement interne les pratiques autorisées relatives aux journées de récupération dans le cadre des cycles de travail définis par service qui doivent être déterminés par l'assemblée délibérante après consultation du comité technique³⁴.

En ce qui concerne les dépassements des bornes horaires, une compensation horaire ou à défaut financière, doit être prévue³⁵, suivant un dispositif adopté par l'assemblée délibérante qui en détermine les limites. Il est rappelé que l'amplitude maximale de la journée de travail ne peut excéder 12 heures.

3.2.4.2 Des heures supplémentaires soit payées, soit récupérées, au choix de l'agent

Les heures supplémentaires des administratifs, hormis celles payées au responsable de l'administration générale, demeurent plutôt exceptionnelles ; elles sont le plus souvent réalisées en période électorale. Celles en lien avec les manifestations, type fêtes et cérémonies ne rendent pas compte de pratique récurrente, d'un mois sur l'autre.

Les heures payées aux agents relevant des divers services techniques, plus nombreuses, reposent sur un système déclaratif. Les agents des services techniques indiquent aux secrétariats les heures effectuées, récapitulées dans un tableau signé par le responsable de l'administration générale, puis transmis au DRH pour paiement. Ces heures peuvent, au choix de l'agent, être payées ou récupérées. Faute d'un suivi informatisé, le DRH n'a pas été en mesure de communiquer sur la compensation de ces heures supplémentaires qui ponctuellement peuvent être importantes³⁶. Le dispositif des jours de récupération n'est ni traçable, ni lisible. Le non-paiement de ces heures supplémentaires renforce l'opacité de cette pratique qui n'apparaît pas dans les comptes (puisqu'elles sont récupérées).

³³ Dont un des modules devra être adapté à l'activité « des itinérants ».

³⁴ Article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

³⁵ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

³⁶ dont celles effectuées par les agents dans le cadre des opérations de « garde aux feux » qui illustrent bien les limites d'un système déclaratif et d'une pratique dérogatoire au dispositif réglementaire du temps de travail des agents : un agent de juillet-août 2019 a effectué en un mois 90 heures et pour lesquelles il a demandé une compensation en journées de récupération.

Ce choix déroge au dispositif fixé par la circulaire de la DGCL du 11 octobre 2002 qui stipule que : « *le choix de rémunérer les travaux supplémentaires ou de faire récupérer le temps passé à les accomplir relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité territoriale* ». En conséquence, l'ordonnateur doit veiller à conserver la maîtrise des choix opérés (rémunération ou compensation), éviter au demeurant que les agents génèrent eux-mêmes des heures supplémentaires ; étant rappelé que suivant les dispositions de l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, la compensation des heures supplémentaires doit, de préférence, être réalisée sous la forme d'un repos compensateur.

Certes le choix de la compensation privilégié par les agents, en période de chasse notamment, présente l'avantage de ne pas amputer l'enveloppe financière du chapitre 012. Pour autant, les heures supplémentaires indemnisées³⁷ ou compensées représentent un coût pour la collectivité, et à ce titre leur gestion devra être mieux encadrée.

La responsable du service « Culture et festivités », en réponse aux observations provisoires, a indiqué que dans le cadre de ses activités un nombre considérable d'heures supplémentaires était effectué : « *Ces heures ne m'ont jamais été payées car j'ai préféré les récupérer* ». La Chambre rappelle que cette liberté de choix dont dispose les agents déroge au dispositif fixé par la circulaire de la DGCL citée supra.

Au final, il apparaît nécessaire d'étendre à l'ensemble des services un suivi informatisé des absences et de formaliser par ailleurs le dispositif afférent aux modalités des heures supplémentaires et des journées de récupération, dûment adopté par l'organe délibérant, et de l'intégrer dans un document type.

3.2.4.3 Une durée du temps de travail dérogeant au cadre légal et peu suivie, faute d'un contrôle automatisé

Les règles en matière d'aménagement et réduction du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui renvoient sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

A ces dispositions, s'ajoutent celles de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 modifiée relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui a fixé la durée de travail à 1607 heures au lieu de 1600 heures auparavant dans le cadre de l'instauration d'une « journée de solidarité ». Conformément à l'article 6 de cette loi, modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008, il appartient à la collectivité de délibérer pour fixer, après avis du comité technique, les conditions dans lesquelles cette journée de solidarité s'accomplit : travail un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, travail un jour de réduction du temps de travail, toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées à l'exclusion des jours de congés annuels. Cette troisième possibilité, consistant à fractionner la réalisation de la journée solidarité, a été précisée par la circulaire ministérielle du 7 mai 2008.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dans son article 47 demande la suppression des régimes dérogatoires antérieurs à la loi n° 2001-2 du

³⁷ Les heures supplémentaires payées en 2017 s'élèvent à plus de 38 K€.

3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique territoriale. Les communes devront définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante dans les limites applicables aux agents de l'Etat, soit au minimum 1 607 heures annuelles. Cette nouvelle règle entrera en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition, soit au plus tard le 1^{er} janvier 2022 pour le bloc communal.

3.2.4.3.1 Une organisation complexe, régie par un document ancien, de 2002, et une actualisation de 2018 concernant les seuls agents administratifs de l'hôtel de ville

Le document de référence produit à la Chambre intitulé « *Protocole général d'application ARTT* » daté du 29 avril 2002, trop ancien n'intègre pas les évolutions induites par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. La durée annuelle de travail fixée par ledit protocole s'établit à 1 600 heures par an pour 35 heures de travail. En cours d'instruction, il n'a pas été produit à la Chambre de délibération relative à l'application de la journée de solidarité³⁸, ni d'avenant au protocole portant la durée du temps de travail à 1607 heures.

Deux procès-verbaux du comité technique en date du 27 novembre 2017 et du 3 avril 2018 complètent quelques données du protocole général d'application ARTT de 2002. Le procès-verbal de 2018 communique sur l'actualisation, et de l'organigramme et de l'organisation, du temps de travail des agents affectés dans les seuls services de l'hôtel de ville. L'absence d'actualisation des données relatives aux cycles de travail des agents affectés au CTM depuis le « Protocole général d'application ARTT » de 2002 pose question, alors même que ces services relevaient de la compétence du responsable de l'administration générale *a minima* depuis janvier 2019.

Le protocole de 2002 précise que sont soumis au cycle de travail de 35 heures les agents affectés dans deux services : « scolaire et péri-scolaire » et accueil. Le cycle de travail à 37 heures s'applique aux autres services avec des variantes (37 heures sur 4,5 jours par semaine : Etat civil, RH, comptabilité, urbanisme, services administratifs, bibliothèque et 37 heures sur 5 jours : services techniques et police municipale).

Le conseil municipal n'a pas été appelé à délibérer sur l'adoption de nouveaux cycles de travail appliqués aux services de l'hôtel de ville à compter de 2018 (suppression de la semaine à 37 heures), ce qui constitue une irrégularité.

Par ailleurs, les tranches horaires et le cycle de travail du responsable de l'administration générale et de son adjointe n'ont pas été formalisés dans le document annexé au PV du comité technique du 3 avril 2018.

³⁸ Pour instaurer la « *journée de solidarité* », l'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « *relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* » a laissé à l'organe exécutif de chaque assemblée territoriale la possibilité d'opter, après avis du comité technique, pour l'une des trois formules suivantes : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, la suppression d'un jour de réduction du temps de travail (« *jour RTT* »), ou « *toute autre modalité permettant de rajouter sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel* ».

Les plannings des services sont tous différenciés avec des tranches horaires et des ½ journées non travaillées. Le niveau de complexification est encore plus grand avec deux services (Ressources humaines et Finances) pour lesquels les plannings retiennent une organisation différente pour semaines paires et impaires.

En l'absence d'outil de contrôle automatisé, le suivi et le contrôle de l'effectivité des heures réalisées par les agents des services administratifs et techniques apparaissent irréalistes, *a fortiori* en matière de gestion des heures supplémentaires et des journées de compensation.

Les documents afférents à l'organisation du temps de travail des agents doivent obligatoirement intégrer les évolutions réglementaires dont celles de 2004 relative à la journée de solidarité et être adoptés par l'assemblée délibérante qui devra également délibérer sur les cycles de travail qui en résultent.

3.2.4.3.2 Un déficit des heures travaillées qui résulte de la journée de solidarité non mise en place jusqu'en 2019 et des quatre jours supplémentaires accordés par le maire

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que les règles relatives à la définition et à la durée du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées « *dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements* ».

Le « Protocole général d'application ARTT » de 2002 de la commune de Salles mentionne « *3 jours de M. le Maire* », plus un jour considéré par la commune comme jour chômé, le 12 mai. Il a été confirmé en cours d'instruction que les jours du maire sont discutés en Comité technique sans être soumis au conseil municipal, ce qui constitue là aussi une irrégularité.

En l'espèce, les agents de l'Etat ne bénéficient pas de l'équivalent de quatre jours dits de « *M. le Maire* ». La commune n'a pas justifié de l'existence et du maintien d'un régime de temps de travail antérieur plus favorable à celui instauré par la loi du 3 janvier 2001 et qui aurait été légal au regard des dispositions du décret n° 85-1250 afférent à la durée des congés.

Dès lors, l'attribution des quatre jours est irrégulière.

En fin d'instruction, quinze ans après la promulgation de la loi n°2001-626 du 30 juin 2004, le conseil municipal de la précédente mandature a instauré la journée de solidarité par une délibération en date du 9 décembre 2019. Un dispositif souple permet aux agents de choisir de travailler le lundi de pentecôte ou 7 heures supplémentaires non rémunérées ou encore un jour de RTT. La Chambre souligne que la flexibilité des modalités d'accomplissement de la journée de solidarité implique d'ici fin 2021 l'instauration d'un contrôle automatisé des heures réalisées en vue d'assurer la traçabilité de l'accomplissement de la journée de solidarité.

Le tableau ci-après rend compte des insuffisances du nombre d'heures effectuées jusqu'en 2019 par les agents de la commune.

Tableau n° 6 : Temps de travail effectif des agents soumis aux cycles de 35 h et de 37 h

Cycle de travail adopté par la commune

	Cycle de travail de 35 h (7 h par jour)	Autre cycle de travail de 37 h (7,4 h par jour)
Nombre de jours annuels (a)	365 j	365 j
Week end (b)	104 j	104 j
Jours fériés (c)	8 j	8 j
Congés annuels (d)	25 j	25 j
Autre (s)	4 j (JM)	4 j (JM) + 12 RTT
Nombre de jours effectivement travaillés (f=a-b-c-d-e)	224 j	212 j
Temps de travail annuel effectif (g=f x nbre d'heures par jour)	1568 h	1568 h

JM = jours accordés par monsieur le maire
 Source : tableau renseigné par la collectivité, courriel du 19 juin 2019

Les douze jours d'ARTT attribués aux agents soumis au cycle de travail de 37 heures ne posent pas de problème de régularité³⁹. Le temps de travail effectué par les agents de la collectivité soumis aux cycles de 35 h et de 37 h est basé sur un total de 1 568 heures.

Or, la durée légale de travail s'établit à 1 607 heures. Il en résulte un écart significatif de 39 heures au regard du temps de travail réglementaire. Ce déficit en heures travaillées résultait de l'absence de mise en place de la journée de solidarité, soit un manquement de 7 heures, et des 4 jours dits de « *M. le Maire* », constitutifs d'un manquement de 32 heures.

Le respect de la durée légale du temps de travail de 1 607 heures impose une régularisation du nombre de jours de congés, sauf à augmenter la durée des cycles de travail.

3.2.4.3.3 Estimation du surcoût induit par l'octroi irrégulier des congés supplémentaires

L'irrégularité des quatre jours supplémentaires de congés conduit tout d'abord à souligner l'incongruité de la rémunération des heures supplémentaires dans une organisation où le temps de travail des agents est inférieur au temps légal.

Les « 4 jours de *M. le Maire* » constituent un déficit de 32 heures non travaillées. Les 32 heures non travaillées représentent l'équivalent de 1,99 % du temps de travail réglementaire (32/1607).

Une estimation de la charge supplémentaire générée par les « 4 jours de *M. le Maire* » a été calculée par la Chambre, qui pour ce faire a retenu un effectif de titulaires en ETP, seules données disponibles communiquées par les services de l'ordonnateur.

³⁹ Le cycle de 37 heures, correspond à 7,4 h par jour en moyenne.

Il en ressort un surcoût lié au différentiel de temps de travail pouvant être évalué sur la période 2014-2018 à près de 314 K€, ou encore plus de 73 K€ en 2018. Ces congés irréguliers représentent en 2018⁴⁰ un total de 3 393 heures⁴¹ et l'équivalent de 1,7 ETP. La commune dispose en conséquence d'un gisement d'économies possible à concurrence de ces montants.

Les équilibres financiers de la commune sont conditionnés par la maîtrise de l'évolution de la masse salariale, ce qui sera facilitée par un plus grand respect des règles portant sur le temps de travail des agents suivant le cadre légal fixé par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 (article 47), leur recrutement et leur déroulement de carrière.

3.2.5 L'absentéisme

3.2.5.1 Des autorisations d'absence qui ne respectent pas le principe de parité avec les services de l'Etat

En matière d'autorisations spéciales d'absence, la collectivité en 2019 a fait adopter un dispositif qui va au-delà des droits ouverts par les circulaires applicables aux agents de l'État et transposables aux agents territoriaux par application du principe de parité. Ce dispositif prévoit des motifs d'absences non prévus par un texte réglementaire comme par exemple trois journées pour le mariage de l'enfant de l'agent ou encore une journée pour le mariage des ascendants de l'agent (frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur).

⁴⁰ En 2018 : 106,09 titulaires en ETP, soit un équivalent de 3 393 heures (1607 x 1,99 % x 106,09).

⁴¹ Surcoût/coût moyen par titulaire (73 426,36 /42 824,11).

Tableau n° 7 : Autorisations d'absence

Autorisation spéciale d'absence en jours ouvrables	Délibération 26/03/2019	Base légale	Ecart
Mariage de l'agent	5	5	0
Mariage d'un enfant	3	0	3
Mariage d'un ascendant, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1	0	1
Décès du conjoint	3	3	0
Décès d'un enfant	5	3	2
Décès des père, mère		3	0
Décès des beau-père, belle-mère		0	0
Décès des père, mère, frère, sœur, grands-parents, beau-père, belle-mère	3	0	3
Décès autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur		0	0
Décès autres ascendants, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1	0	1
Maladie très grave du conjoint	3	3	0
Maladie très grave d'un enfant	3	3	0
Maladie très grave des père, mère	3	3	0
Maladie très grave des beau-père, belle-mère	1	0	1
Maladie très grave des autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur		0	0
Naissance ou adoption	3	3	0

Source : tableau CRC d'après données délibérations et portail de la fonction publique

Le principe de parité doit conduire la commune à aligner les cas d'autorisations d'absence sur ceux en vigueur dans les administrations de l'État.

La chambre régionale des comptes recommande de transposer dans un document unique les règles internes fixées par l'organe délibérant afférentes à la durée légale du temps de travail concernant le temps de travail des agents (des services techniques et des services de l'hôtel de ville, y compris celui du responsable de l'administration générale et de son adjointe). Ce document opérationnel, type règlement intérieur, livret d'accueil, devra utilement communiquer sur le nombre de jours de congés annuels et de RTT, les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, les autorisations spéciales d'absence, le compte épargne temps (...). En parallèle, devra être mis en place un dispositif assurant la traçabilité de la gestion individuelle du temps de travail des agents.

3.2.5.2 Un absentéisme conjoncturel

Le rapport sur l'état de la collectivité de 2015⁴² rend compte de 1 136 jours d'absence au titre de la maladie ordinaire, ce qui représente 13,8 jours en moyenne par agent pour un effectif de 78 fonctionnaires. Le total des absences des fonctionnaires de la commune de Salles correspond en moyenne à 34,5 jours par agent.

Tableau n° 8 : Nombre de jours d'absence par agent en 2015

Nombre de jours d'absence par agent ayant été absent ou non et selon le type d'absence		
Fonctionnaires	Agents non titulaires occupant un emploi permanent	
78	Effectif au 31 décembre sur emploi permanent (Rappel)	
		7
34,5 jour(s) moyen(s) par agent	Toutes absences (hors "autres raisons")	7,6 jour(s) moyen(s) par agent
13,8 jour(s) moyen(s) par agent	Maladie ordinaire	7,6 jour(s) moyen(s) par agent
3 jour(s) moyen(s) par agent	Accidents du travail - Maladies professionnelles	0 jour(s) moyen(s) par agent
17,7 jour(s) moyen(s) par agent	Longue maladie	0 jour(s) moyen(s) par agent

Source : Bilan social 2015

Suivant une étude de la DGCL relative aux absences de la fonction publique territoriale de l'année 2015⁴³, les maladies ordinaires les plus nombreuses représentent en moyenne 13,4 jours par agent. Ainsi les absences pour maladie ordinaire de 2015 retracées par le bilan social de la mairie de Salles (13,8 jours pour un agent titulaire) sont proches de la moyenne de la fonction publique territoriale.

L'absence de bilan social 2017 n'a pas permis de mesurer l'évolution enregistrée par la commune suivant les données comparatives de la DGCL. Un tableau a été adressé à l'ordonnateur en vue de rendre compte de l'évolution des journées d'absences au titre des exercices 2013 à 2018. Il ressort une très importante dégradation des absences, pour maladie ordinaire des titulaires notamment : les jours d'absence pour maladies ordinaires de 667 jours en 2013 et 982 jours en 2015 passent à 2 071 jours en 2017 et à 1 081 jours en 2018.

⁴² Dit « bilan social ».

⁴³ Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°123, juin 2018

Les absences en 2017 des titulaires pour maladie ordinaire représentent 22 jours par agent, soit un nombre de jours supérieur à la moyenne nationale des collectivités locales calculée par la DGCL, au titre de 2015, dernières données publiques disponibles.

Tableau n° 9 : 22 jours d'absence pour maladie ordinaire par agent en 2017

	2015	2016	2017	2018
Nombre de jours d'absences maladie ordinaire des titulaires	982	528	2071	1081
ETP	72,9	105,81	96,29	106,09
Nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire par agent titulaire	13	5	22	10
Nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire DGCL	13,4			

Source : tableau CRC d'après données réponse 3-26 de l'ordonnateur

La commune a indiqué que les contentieux (avec arrêts maladies en grand nombre pour certains des agents, longue maladie ou en maladie de longue durée pour d'autres) expliquent pour une grande part la dégradation des données chiffrées de 2017.

A cet égard, la Chambre rappelle que le bilan social comporte un volet « plan de prévention des risques psychosociaux » (RPS). Une analyse du RPS s'avère utile dans une démarche à la fois de prévention des risques et d'amélioration de la qualité de la vie au travail.

Le volume des absences conjoncturelles, tel qu'il ressort des données chiffrées de 2017 des services de l'ordonnateur, et le coût financier qui en résulte, justifient que la collectivité mette en œuvre une organisation en capacité d'apporter une réponse pérenne cette situation.

En réponse aux observations provisoires, le maire nouvellement installé a annoncé plusieurs actions visant à mettre un terme aux insuffisances et irrégularités relevées par la Chambre et assurer d'ici la fin de l'année 2021 l'application effective des 1607 heures. Il mentionne un travail engagé en partenariat avec le comité technique concernant les quatre journées de congés « du maire », les autorisations d'absence dérogeant au cadre réglementaire ou encore les modalités de récupération des heures réalisées.

La chambre régionale des comptes prend acte d'un réexamen des procédures d'accomplissement des heures supplémentaires et des cycles de travail dûment approuvés par l'assemblée délibérante en vue d'établir un protocole sur les modalités du temps de travail conformes au dispositif réglementaire dont celui fixé par la loi du 6 août 2019, d'ici fin 2021.

Recommandation n° 6 a) : Actualiser les textes juridiques applicables régissant le temps de travail et faire adopter par l'assemblée délibérante les cycles de travail qui en résultent.

6 b) : Supprimer le bénéfice des quatre jours de congés supplémentaires. 6 c) : Aligner par application du principe de parité, le régime des autorisations d'absence sur le dispositif en vigueur dans les administrations de l'Etat. 6 d) : Transposer dans un document unique opérationnel les règles internes fixées par l'organe délibérant concernant le temps de travail (nombre de jours de congés annuels et de RTT, modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, nombre de journées de récupération, autorisations spéciales d'absence, compte épargne temps, etc.).

3.2.6 Les contentieux relatifs aux ressources humaines et leur impact sur le budget de la collectivité

A la suite de dysfonctionnements en lien avec le management des services communaux à compter de 2015, des plaintes ont été déposées par quatre agents de la commune en janvier 2017 pour harcèlement moral au travail commis au titre de la période du 1er juin 2016 au 28 février 2017. Le jugement correctionnel rendu le 29 janvier 2019 par le tribunal de grande instance de Bordeaux a reconnu l'infraction caractérisée pour un des dossiers. Cette décision a été confirmée en appel⁴⁴ le 14 janvier 2021. En parallèle, ces quatre agents ont déposé des recours devant le tribunal administratif, ainsi qu'un autre agent concernant un arrêté de licenciement. Le tribunal administratif a rendu 12 jugements en date du 12 juin 2019 condamnant la commune.

Des appels ont été formés par le maire précédent le 3 septembre 2019 concernant les douze jugements du tribunal administratif. Un appel incident a été exercé le 6 février 2019 par trois agents sur le dispositif civil. Le responsable de l'administration générale a fait appel de sa condamnation pénale et un appel incident a été également exercé par le procureur de la République le 31 janvier 2019.

Les « frais d'actes et de contentieux » qui comptabilisent les honoraires des avocats au compte 6227, soit 114,30 K€ en 2019, ont été multipliés par huit par rapport à 2013 (14,13 K€). Les dépenses du c/6227 de l'exercice 2019 constituent près de 51 % des dépenses cumulées soit 224,61 K€ de 2013 à 2020.

⁴⁴ La cour d'appel de Bordeaux a ramené la peine de prison de deux mois avec sursis à un mois avec sursis.

Tableau n° 10 : Les frais de contentieux de 2019 multipliés par huit par rapport à 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *	2020 *	Cumul 2013 à 2020
Frais d'actes et de contentieux, c/6227	14 135	4 221	5 534	16 272	18 317	32 340	114 301	19 490	224 610

Source : balances comptes de gestion 2013 à 2018 et réponse aux observations provisoires exercices 2019 et 2020.

En 2019, le montant des « frais d'actes de contentieux » (114 301 €) est 3,5 fois plus élevé qu'en 2018 (32 340 €).

3.2.6.1 Des protections fonctionnelles variables : quatre jugements du tribunal administratif annulant les décisions de refus du maire de les accorder

En application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'administration a l'obligation d'assurer la protection des agents publics. Le principe de la protection fonctionnelle est posé à l'article 11, dont le premier alinéa dispose que « *les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales* ». Les agents publics bénéficient de la protection de l'administration contre les attaques dont ils sont victimes à l'occasion de leurs fonctions. Le troisième alinéa de l'article 11 dispose à cet effet : « *La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

La circulaire FP n° 2158 du ministère du budget du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics précise les conditions et les modalités de mise en œuvre, d'une part, de la protection fonctionnelle et, d'autre part, de la garantie civile au bénéfice des agents publics relevant de la fonction publique de l'État. La protection fonctionnelle est accordée à un agent mis en cause (pour faute de service) ou à un agent victime de faits perpétrés à son encontre à raison des fonctions qu'il exerce.

Par ailleurs, le juge administratif a étendu les cas d'ouverture de la protection fonctionnelle aux faits de harcèlement moral⁴⁵. En revanche, la protection fonctionnelle d'un agent à raison d'agissements du supérieur hiérarchique ne peut être mise en œuvre que si les agissements en cause ne sont pas rattachables à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, notamment en raison de leur caractère excessif ou de leur motivation étrangère à l'intérêt du service⁴⁶.

La protection fonctionnelle concerne non seulement les fonctionnaires, mais également les fonctionnaires stagiaires, les agents contractuels, les vacataires et, le cas échéant, la famille des agents.

⁴⁵ Conseil d'Etat 12 mars 2010, n° 308974 commune de Hoenheim.

⁴⁶ Tribunal administratif de Grenoble, 18 avril 2003, n° 000267 / Conseil d'Etat 12 mars 2010, n° 308974 commune de Hoenheim.

L'administration qui emploie un agent victime d'agissements qui présentent un lien suffisant avec ses fonctions, est tenue soit de lui proposer les services de l'avocat de la collectivité, soit de prendre en charge les honoraires de l'avocat qu'il a choisi.

La circulaire précitée du 5 mai 2008 précise que l'agent est libre de choisir son avocat, mais l'administration n'est pas tenue de prendre à sa charge l'intégralité des frais⁴⁷.

L'administration doit en outre, selon les circonstances :

- traduire l'auteur des menaces ou attaques devant un conseil de discipline dans le cas où il est lui-même agent public ;
- affirmer publiquement son soutien à l'agent mis en cause ou victime, soit en informant toutes les personnes ayant côtoyé l'agent mis en cause du défaut de fondement des accusations portées contre lui, soit en condamnant publiquement l'auteur d'attaques ou d'injures.

Lorsqu'un agent sollicite le bénéfice de la protection fonctionnelle, l'administration dispose d'un délai de deux mois pour y donner suite. À défaut, la demande est implicitement rejetée. Quelle que soit la forme du refus, celui-ci peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif. Par ailleurs, l'agent peut former contre son administration un recours tendant à la prise en charge des frais qu'il a dû exposer pour sa défense et à la réparation, le cas échéant, de ses préjudices.

Le décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017⁴⁸ est venu préciser les modalités de prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit. En son article 7, il donne la possibilité à la collectivité de « *ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif* ». L'article 8 permet également de limiter le remboursement des frais engagés par l'agent pour « *des déplacements ou d'hébergement dont le nombre ou la fréquence sont manifestement sans rapport avec les nécessités de sa défense* ».

Ce dispositif est complété par celui de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dont l'article 2 en matière de conflits d'intérêts crée l'article 25 bis reproduit ci-dessous.

Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, [...]

Après l'article 25 de la même loi, il est inséré un article 25 bis ainsi rédigé :

« Art. 25 bis.-I.-Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

« II.-A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :
1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

⁴⁷ Conseil d'Etat, 2 avril 2003, Chantalou, n° 249805, Lebon p.909.

⁴⁸ NOR : RDFS1615281D

2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »

Par ailleurs, il ressort des dispositions codifiées à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et de son annexe 1, qu'une décision de l'autorité territoriale autorisant la prise en charge des dépenses relatives à la protection fonctionnelle est jointe à l'appui du mandat s'y rapportant. Le dispositif mentionné à la rubrique 2182 dudit article D. 1617-19 rend compte que l'indemnisation est assortie d'un montant, la prise en charge des frais n'en comporte pas.

Cette rédaction renvoie aux dispositions des articles 5 et 6 du décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017. La convention entre l'employeur et l'avocat (article 5) détermine un montant en fonction d'un tarif horaire ou d'un forfait. En l'absence de convention, le montant des honoraires est limité par des plafonds horaires fixés par un arrêté ministériel (article 6). A la date de clôture de l'instruction, l'arrêté ne semblait toujours pas publié.

3.2.6.1.2 Deux protections fonctionnelles accordées au responsable de l'administration générale (2018 et 2019) et une à la responsable du service « Culture & festivités » (2019) et refusées en 2019 à quatre agents victimes présumées d'harcèlement moral au travail

En préambule, la chambre régionale des comptes observe qu'une condamnation en première instance en 2015 de l'ex-DGS (mandature de M. NUCHY) a conduit le maire alors en fonctions, M. DERVILLE, à bloquer le paiement de la protection fonctionnelle qui lui avait été accordée par le maire précédent au motif qu'au vu des conclusions de l'avocat général, il lui apparaissait : « qu'on tendrait vers une faute personnelle détachable du service et entachés d'une faute personnelle qui exonère la commune de la protection fonctionnelle... ». La DGS a été relaxée en appel en octobre 2017, sa protection fonctionnelle accordée en septembre 2013 lui a été payée cinq ans plus tard (2018) pour un montant limité aux frais de première instance.

A contrario, l'arrêté afférent à la protection fonctionnelle accordée par M. DERVILLE au responsable de l'administration générale suite à son appel après sa condamnation en première instance pour harcèlement moral au travail, mentionne qu'une « absence de faute personnelle présumée détachable de l'exercice des fonctions » est retenue par l'autorité territoriale dans la gestion de ce dossier en appel.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a mis en évidence une gestion du dispositif réglementaire de la protection fonctionnelle, qui révèle des situations à géométrie variable dans l'octroi (ou pas) des protections fonctionnelles et de leurs montants.

A / La protection fonctionnelle de janvier 2019 accordée à la responsable du service « Culture & festivités »⁴⁹

Par un arrêté en date du 23 janvier 2019, une protection fonctionnelle a été accordée à la responsable du service « Culture & festivités » afin qu'elle puisse « *poursuivre le directeur de la publication de la page Facebook « Salles autrement » et le ou les auteur(s) de l'article daté du 05 décembre 2018 la mettant en cause personnellement en tant qu'agent communal [...] assurer sa défense en matière pénale et/ou civile contre les personnes susvisées [...] »*. L'arrêté en date du 23 janvier 2019 stipule que l'agent est autorisé à choisir l'avocat de son choix, les honoraires, frais de déplacements et éventuelles condamnations pécuniaires sont pris en charge par la commune. Une facture d'honoraires en date du 26 février 2019 (examen et analyse des pièces sur opportunité d'une action pénale), a été produite et payée pour un montant de 180 € dans le cadre de ladite protection fonctionnelle. La procédure n'a pas été poursuivie par l'agent.

B / Les deux protections fonctionnelles accordées au responsable de l'administration générale, au titre de la 1^{ère} instance en 2018 et pour son appel en 2019

Le responsable de l'administration générale, au cours de l'instruction, a indiqué qu'il contestait toute forme de harcèlement, y compris à l'égard de l'agent pour lequel il a été condamné.

B-1 Protection fonctionnelle de 2018 au titre de sa défense en pénal devant le tribunal de grande instance, soit 22 290 € au 5 février 2019

Par un arrêté du 24 octobre 2018, une protection fonctionnelle a été accordée au responsable de l'administration générale en vue d'assurer sa défense en matière pénale contre les poursuites judiciaires résultant des dépôts de plainte pour harcèlement moral de trois agents et pour violences sur personne dépositaire de l'autorité publique concernant un quatrième agent. L'arrêté lui permet de « *poursuivre ces personnes pour dénonciation calomnieuse si le tribunal le déclare non coupable des faits pour lesquels il est poursuivi » [...] la commune prendra à sa charge les éventuelles condamnations pécuniaires dont il pourrait faire l'objet, résultant de fautes de service, dans le cadre d'actions civiles intentées par les prétendues victimes »*. La commune prendra à sa charge les frais de déplacements des avocats et ceux de l'agent.

Suivant les données communiquées par son adjointe, les montants mis en paiement par l'ordonnateur concernant la protection fonctionnelle accordée au titre de la 1^{ère} instance s'établissent à 7 200 € au titre de 2018 et 15 090 € en 2019, soit un total de 22 290 € TTC.

La protection fonctionnelle accordée au responsable de l'administration générale au titre de la 1^{ère} instance ne comporte pas de plafond.

B-2 Protection fonctionnelle dans le cadre de la procédure d'appel en 2019 du responsable de l'administration générale dont le plafonnement à hauteur de 12 000 € ne s'applique ni aux dépenses relatives aux recours à des tiers, ni aux frais de déplacements et d'hébergement, ni aux autres éventuelles condamnations pécuniaires

Le 31 janvier 2019, un appel principal a été exercé par le responsable de l'administration générale devant la Cour d'appel de Bordeaux. Dans le cadre de cette nouvelle procédure, une

⁴⁹ La protection fonctionnelle attribuée à la responsable du service « Culture & festivités » n'est pas en lien avec le management, mais fait suite à une polémique née de son reclassement en catégorie A.

protection fonctionnelle devant les juridictions pénale et civile lui a été accordée le 30 août 2019, d'un format sensiblement plus large que le précédent.

Un arrêté du maire en date du 6 novembre 2019 est venu compléter celui du 30 août 2019 en fixant un plafond à la protection fonctionnelle au titre de son appel, soit 12 000 €. Son adjointe a précisé que l'ordonnateur avait chiffré à 3 000 € le montant de la protection fonctionnelle accordé pour chacun des quatre dossiers afférents aux plaintes des agents. Ainsi, le montant de la protection fonctionnelle attribué au responsable de l'administration générale est proportionnel au nombre d'agents ayant déposé une plainte à son encontre.

3.2.6.2 Les décisions du tribunal administratif du 3 juillet 2019⁵⁰ et les suites apportées par les deux ordonnateurs successifs

3.2.6.2.1 Les arrêtés de protections fonctionnelles des quatre agents ayant déposé plainte : des documents rédigés par l'adjointe du responsable de l'administration générale

Les décisions du tribunal administratif du 3 juillet 2019 font très clairement référence au jugement du tribunal correctionnel. Le tribunal administratif par jugements du 3 juillet 2019 a annulé les quatre décisions par lesquelles le maire avait rejeté la demande de protection fonctionnelle, et lui a enjoint dans un délai d'un mois à compter de la notification des jugements d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle avec toutes les conséquences qui en découlent.

Les quatre arrêtés concernant la protection fonctionnelle accordée à chacun des quatre agents ont été transmis en cours d'instruction à la Chambre par le responsable de l'administration générale

Ces arrêtés en date du 7 août 2019 ne comportaient aucun élément chiffré afférent à un taux horaire ou un forfait pris en charge par l'ordonnateur. En retour, la chambre régionale des comptes a adressé aux services de l'ordonnateur, et au comptable, un extrait du dispositif réglementaire des pièces justificatives à produire à l'appui des mandats (mentionné à la rubrique 2182). Par un courriel du 16 septembre 2019, il a ensuite été rappelé au responsable de l'administration générale qu'il convenait de s'assurer que le montant de l'engagement juridique de la dépense⁵¹ entrant dans l'enveloppe des crédits disponibles et le cas échéant, de soumettre à l'assemblée délibérante une décision budgétaire modificative, en vue de financer les protections fonctionnelles accordées par le maire le 7 août 2019.

L'assemblée délibérante a le 8 octobre 2019 voté une décision budgétaire modificative (DBM) à hauteur de 44 K€ au compte 6227⁵² et 28,7 K€ au compte 678⁵³. Une autre DBM,

⁵⁰ Audience du 12 juin 2019, lecture du 3 juillet 2019.

⁵¹ Nonobstant les dispositions codifiées à l'article D. 1617-19 du CGCT et de son annexe 1, au titre desquelles pour une mise en paiement des dépenses relatives à la protection fonctionnelle, seule était exigée une décision de l'autorité territoriale autorisant la prise en charge de ces frais.

⁵² Frais actes de contentieux.

⁵³ (autres) charges exceptionnelles.

courant décembre, devait être délibérée pour un montant des dépenses imputées au compte 012⁵⁴ de l'ordre de 60 K€⁵⁵.

Les arrêtés modificatifs des protections fonctionnelles des agents signés le 6 novembre 2019 retracent un montant maximal de prise en charge. La commune a accordé au titre de la 1^{ère} instance 7 000 € par agent, soit 28 000 € au total et 5 000 € au titre de l'appel de l'un d'eux.

La dépense prise en charge par la commune sur la base des arrêtés modificatifs de 2019 s'élève à 45 000 €, soit 33 000 € + 12 000 € (responsable de l'administration générale).

Les honoraires concernant la protection fonctionnelle au titre de la 1^{ère} instance du responsable de l'administration générale ont été payés en février 2019 à hauteur de plus de 22 290 K€.

La chambre régionale des comptes observe que le traitement des dossiers de protection fonctionnelle a été opéré au sein du service géré par le responsable de l'administration générale, lui-même directement partie prenante. Les courriers des avocats de la commune ont été adressés à l'attention du responsable de l'administration générale. Quant à ceux de l'avocat pénaliste des agents, ils ont été transmis à l'attention du maire, avec le responsable de l'administration générale en copie, l'original étant archivé par son adjointe. Cette situation était pour le moins ambiguë.

Les décisions de la protection fonctionnelle engageant significativement les finances de la collectivité, l'assemblée délibérante aurait dû être plus précisément informée des procédures engagées relatives aux protections fonctionnelles.

De surcroît, plusieurs autres injonctions sur ces mêmes dossiers ont ou auront également un impact non négligeable sur les finances de la collectivité.

Une injonction du tribunal administratif a porté sur la réintégration d'un agent stagiaire à compter du 1^{er} septembre 2017, trois sur le réexamen du régime indemnitaire de trois agents (IEM, IAT), quatre sur la reconnaissance de l'imputabilité au service des congés de maladie pour quatre agents. Enfin, le tribunal administratif a enjoint la commune de verser aux agents des sommes irrépétibles pour un total de 13 700 € au titre des 12 jugements du 3 juillet 2019. Ces neuf injonctions sont assorties d'un délai fixé à deux mois.

En réponse aux observations provisoires, le maire actuel a informé la Chambre que M. DERVILLE a accordé sur les derniers mois de sa mandature huit autres arrêtés de protection fonctionnelle au responsable de l'administration générale pour une dépense chiffrée à plus de 62,5 K€ HT.

Trois arrêtés de protection fonctionnelle octroyée entre les deux tours des élections municipales visent des plaintes formées par le responsable de l'administration générale à l'encontre de deux élus pour des propos diffamatoires, un troisième arrêté vise une plainte contre X suite à des dégradations d'affiches électorales assorties de mention calomnieuse.

Des arrêtés de retrait et d'abrogation ont été pris par M. BUREAU, le maire actuel, concernant neuf arrêtés de protection fonctionnelle signés par son prédécesseur. Ces arrêtés ont fait l'objet de la part de l'ex-responsable de l'administration générale de neuf recours

⁵⁴ Charges de personnel et frais assimilés.

⁵⁵ dont honoraires de l'avocat des agents devant le tribunal administratif à hauteur de 17 140 €.

contentieux auprès du tribunal administratif, plus un dixième afférent à un changement de poste suivi d'une réduction de son régime indemnitaire.

L'ordonnateur actuel a chiffré les dépenses supportées par le budget de la commune pour ce qui concernent les frais d'actes et de contentieux à 114 301 € en 2019 et à 19 400 € en 2020. Dès le début de sa mandature, M. BUREAU a interrompu les procédures en appel auprès du tribunal administratif concernant les décisions condamnant la collectivité par jugement du 3 juillet 2019. Il a informé la chambre régionale des comptes que des négociations qui portent sur un montant global de 248 217 € sont menées en 2021 avec les agents qui ont déposé plainte concernant les recours indemnitaires.

Le coût important lié aux actions juridiques est souligné par M. BUREAU mais aussi l'incongruité de la situation qui a conduit la collectivité à financer à la fois la protection fonctionnelle du responsable de l'administration générale et celle des agents qui ont porté plainte contre lui.

3.2.6.3 Fragilité des conventions conclues avec les avocats

Une délégation de pouvoir dont le dispositif s'avère perfectible.

Les conventions conclues avec les avocats de la commune

Une délibération du 24 février 2015 autorise le maire à « [...] *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits ont été prévus au budget, et d'autoriser Monsieur le Maire à déléguer sa signature en cas d'empêchement, au Premier Adjoint, [...]* ».

Le respect des deux critères fixés par la délibération de février 2015 conditionne la régularité des marchés conclus par le maire : l'absence de formalités préalables en raison du montant des marchés et l'inscription des crédits au budget.

Par ailleurs, une délibération du 6 novembre 2015 autorise le maire à « [...] *fixer les rémunérations et régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ; [...]* ».

La délégation de pouvoir donnée au maire en matière de marchés souffre d'imprécision : il n'apparaît pas en clair que le maire ait reçu compétence concernant la passation des marchés des services juridiques. Au demeurant, en réponse au questionnaire général, il a été indiqué⁵⁶ qu'« *Il n'y a pas de délibération exécutoire permettant, au maire, de signer les conventions d'assistance juridique* ». Etant observé, qu'en l'espèce, la nature des conventions juridiques signées par le maire n'est pas clairement identifiée. Les honoraires couvrent des missions relatives à l'analyse du dossier de contentieux, l'étude des textes et de la jurisprudence applicable, conseils et assistance, rédaction et communication des pièces et audiences.

Au final, la chambre régionale des comptes s'interroge sur la validité des conventions conclues avec les avocats de la commune, compte tenu de la réponse confirmant l'absence de délégation en matière de signature de convention d'assistance juridique.

⁵⁶ Réponse « 4.49 a » au questionnaire général.

Les conventions conclues avec les avocats des agents

Il ressort des dispositions règlementaires que le maire a compétence pour administrer l'ensemble du personnel, il a le pouvoir d'assurer leur gestion administrative et individuelle. A ce titre, il lui appartient de statuer sur les demandes de protection fonctionnelle des agents de la commune.

Cependant, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le champ de la compétence de l'autorité territoriale concernant la détermination et le chiffrage des éléments constitutifs des frais de justice à prendre en charge. Il est rappelé que l'article 5 du décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 déjà cité, stipule que la collectivité peut conclure à cet effet une convention avec l'avocat désigné par l'agent. La circulaire FP n° 2158 du 5 mai 2008, précise en son point 3-3 la nature des frais de justice.

Outre les honoraires de l'avocat du responsable de l'administration générale, sont également intégrées à la convention signée par le maire précédent, la prise en charge des frais de déplacements des avocats, les frais de déplacements et d'hébergement de l'agent liés à sa défense, ainsi que ses éventuelles condamnations pécuniaires. La Chambre n'a pas été en mesure de connaître le montant de la prise en charge de ces frais (experts, déplacements...).

Ainsi, si la compétence du maire apparaît certaine pour statuer sur une demande de protection fonctionnelle de ses agents, en revanche celle afférente aux éléments annexes au remboursement des frais de justice pose question, a fortiori en l'absence de délégation de pouvoir pour les marchés juridiques. La signature des conventions conclues avec les avocats pourrait relever de l'autorisation du conseil municipal. La protection des agents qui s'impose à la collectivité dans le cadre des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, apparaît justifier que l'assemblée délibérante engage une réflexion sur les conditions de sa mise en œuvre.

4 APPRECIATION DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière donnée aux élus lors des débats et rapports sur les orientations budgétaires (DOB, ROB) est perfectible

Les données afférentes aux DOB de 2016 à 2019 ne contiennent pas les informations désormais exigées par les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT⁵⁷. Les rapports de 2018 et 2019, bien que plus fournis que les précédents, demeurent très insuffisants et posent parfois question sur la fiabilité des données transmises aux élus concernant les équilibres financiers.

La partie consacrée aux choix et orientations budgétaires de 2019 de la commune est nourrie de réflexions et commentaires afférents aux décisions gouvernementales (défiscalisation des heures supplémentaires, refonte des grilles indiciaires, refonte des carrières

⁵⁷ Créé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 article 1.

des cadres d'emplois des catégories B et C, reclassement en catégorie A des assistants socio-éducatifs, éducateurs de jeunes enfants au 1^{er} février 2019) mais pour autant, elle ne donne aucune information chiffrée sur le détail des dépenses de personnel⁵⁸ s'y rapportant (dont par exemple la ventilation par services de l'enveloppe 2019 consacrée aux heures supplémentaires, la durée effective du temps de travail, l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs comme par exemple celle induite par le nombre d'agents promouvables...).

De même, le ROB 2019, dernière année de cycle électoral, ne fournit pas de chiffrage des dépenses d'investissements envisagés concernant la réalisation d'un complexe culturel et sportif et la réalisation de pistes cyclables⁵⁹. Il est muet sur « *les engagements pluriannuels afférents aux orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* »⁶⁰. Le ROB 2019 ne communique pas non plus sur le profil de l'encours de dette fin 2019 avec une hypothèse d'emprunt non renseignée, alors qu'il s'avère qu'un nouvel emprunt est inscrit au budget 2019⁶¹.

Un tableau du ROB 2019 retrace l'encours de dette de 2001 à 2019. Le montant de l'encours de dette de l'exercice de 2017 (4 851 000 €) ne correspond pas à celui comptabilisé par le compte administratif 2017 (4 503 310,18 €), ce qui est d'autant plus préjudiciable qu'un aménagement de la dette a été opéré sur cet exercice.

Tableau n° 11 : Encours de dette 2017 mentionné dans le ROB 2019 non conforme avec celui retracé par les documents budgétaires

en euros	Budget primitif 2015	Compte administratif 2015	Budget primitif 2016	Compte administratif 2016	Budget primitif 2017	Compte administratif 2017	Budget primitif 2018	Compte administratif 2018
Encours de dette	5 031 133,08	4 943 215,24	4 943 215,24	4 672 314,74	4 672 314,74	4 503 310,18	4 503 310,18	4 758 717,43
ROB 2019		4 944 000,00		4 675 000,00		4 851 000,00		4 757 000,00

Source : tableau CRC, suivant données budget primitif 2015 à 2018, compte administratif 2015 à 2018, ROB 2019.

Précédemment, le ROB de 2017 communique sur une évolution - favorable - mais erronée de la capacité d'autofinancement couvrant les exercices 2013 à 2016. Ces montants ne correspondent pas avec ceux issus de l'analyse financière, ni avec les ratios calculés par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), ratios qui rendent compte à l'inverse d'une dégradation significative de la CAF⁶².

⁵⁸ Sur cette partie, elle renvoie aux missions données au nouveau responsable des ressources humaines, en charge du calcul des impacts des avancements d'échelon, de grades, de promotions internes...

⁵⁹ Le ROB 2018 comporte davantage d'informations chiffrées que celui de 2019 concernant les nouvelles opérations en termes d'équipements.

⁶⁰ 2^o article D.2312-3 du CGCT

⁶¹ Délibération du 26 novembre 2019 : recours à l'emprunt à hauteur de 350 K€.

⁶² Les ratios de la DGCL sont consultables sur le portail de l'Etat dédié aux collectivités, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>).

Tableau n° 12 : Ecart CAF 2013 à 2016 résultant des données chiffrées du ROB 2017

en €	2013	2014	2015	2016
CAF ROB 2017	477 564	501 893	602 000	882 532
CAF brute	698 117	542 859	602 228	735 536
CAF nette ou disponible	151 821	-46 342	13 846	115 761

Source : tableau CRC, d'après données ROB 2017, CAF issu de l'application ANAFI, CAF dgcl (www.collectivites-locales.fr) et fiches de la DGFIP (AEFF).

Ces écarts soulignent l'importance d'un meilleur suivi et partage des informations avec le comptable⁶³, en vue de fiabiliser les données financières y compris celles figurant sur les documents budgétaires (*infra*, fiabilité des comptes).

Il importe que la commune se conforme à la définition nationale des ratios⁶⁴ pour permettre une juste appréciation des taux d'épargne et de capacité de désendettement, ce qui conditionne la qualité de l'information de l'assemblée délibérante et des contribuables.

Recommandation n° 7 : Enrichir le rapport, qui sert de support au débat d'orientations budgétaires, en se conformant aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

4.2 L'insuffisante fiabilité des comptes

4.2.1 L'information lacunaire des comptes administratifs

L'information donnée aux élus par les comptes administratifs est affectée d'insuffisances au regard des données requises par le CGCT, notamment ses articles L. 2313-1 et R. 2313-3 : des annexes obligatoires ne sont pas jointes, d'autres sont incomplètes et ne comportent pas toutes les informations référencées dans les rubriques I et IV, suivant le modèle défini par l'instruction budgétaire et comptable. Ces éléments d'information qui renseignent sur les éléments du bilan (A), sur les engagements hors bilan (B), sur d'autres éléments d'information (C) et sur la décision en matière de taux de contributions directes (D), sont pour certains utiles aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise de décisions relatives au budget, d'autres ont vocation à informer le public et présentent un caractère obligatoire dans les communes de 3 500 habitants et plus, strate dont relève la commune de Salles. A ces manquements, s'ajoute une présentation « matérielle » des annexes qui souffre elle aussi d'un défaut de rigueur (documents « maison », de surcroît non référencés pour certains), ce qui participe à la déficience de l'information de la commune de Salles.

⁶³ En l'espèce, le comptable dispose de tableaux de bord établi par la DGFIP (les fiches d'Analyse des Equilibres Financiers Fondamentaux).

⁶⁴ Ratios retenus par les services de l'Etat (DGFIP et DGCL).

4.2.2 Les informations statistiques, fiscales et financières non renseignées

En application de l'article L. 2313-1 du CGCT, les documents budgétaires, sont assortis d'une première page dédiée aux informations générales « *informations statistiques, fiscales et financières* » qui renseignent notamment sur le nombre d'habitants, sur le potentiel fiscal et financier et sur une batterie de 10 ratios dont les six premiers sont obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus se rapportant aux : dépenses réelles de fonctionnement / produit des impositions directes / recettes réelles de fonctionnement / dépenses d'équipement brut / encours de dette / dotation.

Ces éléments d'informations sont absents du compte administratif du budget principal de la commune de Salles, dont notamment les données chiffrées relatives au potentiel fiscal et financier (rubrique I : « Informations générales »). Cette carence est d'autant plus dommageable que la fiabilité des données financières communiquées au niveau du ROB n'est pas assurée non plus.

4.2.3 Des annexes non produites ou incomplètes ou erronées

4.2.3.1 Présentation croisée par fonction (*Eléments du bilan, A1*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles ne comporte pas l'annexe A1 qui se rapporte à la codification fonctionnelle du budget et revêt un caractère obligatoire pour les communes à compter de 3 500 habitants (articles L. 2312-3 et R. 2311-1 du CGCT).

4.2.3.2 L'annexe « état de la dette- Détail des crédits de trésorerie » (*Eléments du bilan, A2.1*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles n'est pas constitué de l'annexe A2.1 obligatoire, dès lors que la commune a recours à une ligne de trésorerie. Les balances de 2015 et de 2016 rendent compte de l'emploi d'une ligne de trésorerie (respectivement de 500 K€ et de 150 K€). Une délibération en date du 4 juillet 2017 autorise l'ouverture d'une ligne de trésorerie à hauteur de 200 000 €.

4.2.3.3 Les méthodes utilisées pour les amortissements (*Eléments du bilan, A3*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles comprend certes une annexe IV A3 « *Méthodes utilisées pour les amortissements* » cependant très clairement insuffisante au regard des informations attendues. L'annexe devrait communiquer sur les procédures d'amortissement utilisées, les catégories de biens amortis et les délibérations relatives aux amortissements, obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus. L'annexe IV A3 du compte administratif 2017 se limite à mentionner : « *Biens ou catégories de biens amortis, matériel divers et informatique, durée 5/8 ans* ». Est joint à l'annexe IV A3, un état des amortissements. Ce document volumineux, constitué de 25 pages, ne répond pas aux obligations de rendre compte des choix de l'assemblée délibérante en matière de durée d'amortissement, de méthode retenue (linéaire, dégressif, ...) selon la nature des biens concernés.

4.2.3.4 Variation du patrimoine (*Eléments du bilan, A10*)

Les comptes administratifs du budget principal de la commune de Salles ne comportent pas l'annexe IV A10.5 dédiée à la variation du patrimoine, alors que les balances rendent compte d'écritures comptables relatives à des cessions dont en 2017 à hauteur de 110 000 € et 698 990 € en 2018.

4.2.3.5 Etat des travaux en régie (*Eléments du bilan, A11*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles n'est pas doté de l'annexe IV A11 qui communique sur les travaux en régie. Est joint au compte administratif un document « *maison* » qui renseigne sur les seuls montants imputés en investissement. L'information afférente à la section de fonctionnement (charges de personnel...) n'est pas correctement servie.

4.2.3.6 Liste des concours attribués à des tiers en nature ou subventions (*Eléments hors bilan, B1.6*)

Le compte administratif 2017 du budget principal de la commune de Salles comprend certes une annexe intitulée IV B1.6 (référéncée IV B1.7 depuis : maquettes 2018 et 2019) relative aux concours attribués à des tiers, mais non renseignée. Est joint à cette annexe, un document « *maison* » qui retrace les sommes mandatées au compte 6574 (date mandat, nom du tiers, objet de la pièce, montant mandaté...). Ce document ne répond pas à tous les éléments d'information figurant sur la maquette de l'annexe B1.6 : les aides en nature ne sont pas mentionnées (prêts de locaux, de matériels, mise à disposition de personnel).

4.2.3.7 Etat du personnel (*Autres éléments d'information, C.11*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles n'est pas doté de l'annexe IV C.1.1 qui communique sur l'effectif de la commune. Est joint au compte administratif de 2018, un tableau des effectifs « *titulaires / stagiaires mars 2018* » constitué de 5 colonnes qui renseignent sur 8 filières / quotité / ouvert / pourvu / vacant. Ce tableau bien que dédié aux titulaires comprend une ligne qui mentionne sans plus d'information, un effectif de 21 contractuels. Ce document souffre de multiples carences au regard des éléments d'information attendus (catégories, secteur, rémunération, fondement du contrat, nature du contrat) relatifs aux agents non titulaires (agents occupant un emploi permanent / agents occupant un emploi non permanent). Enfin, le document servi ne communique pas sur les effectifs des agents titulaires et des agents non titulaires décomptés sur emplois budgétaires pourvus en équivalent temps plein annuel travaillé.

4.2.3.8 Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (*Autres éléments d'information, C3.5*)

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles n'est pas constitué de l'annexe IV C3.5, alors que le budget de la commune compte un budget annexe (« Logements sociaux »).

Recommandation n° 8 : Veiller à l'exhaustivité des annexes budgétaires.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte de l'engagement de l'actuel ordonnateur à présenter une information « *plus exhaustive, plus transparente, plus fiable et en réelle rupture avec la quasi-opacité antérieure* ». Il prévoit de faire figurer sur le site internet de la ville les annexes budgétaires dans une version PDF puis à terme dans des formats ouverts. La Chambre souligne que le recours à l'Open Data doit concourir à améliorer le fonctionnement démocratique par la transparence et le partage des données de la collectivité.

4.2.3.9 Discordance entre l'état de l'actif 2017 du comptable et l'inventaire tenu par l'ordonnateur : écart de 227 636,10 €

Le montant total de l'état de l'actif de 2017 produit par l'ordonnateur s'élève à 26 273 598,09 €, celui du comptable joint à l'appui du compte de gestion à 26 501 234,19 €. L'instruction a révélé que l'inventaire tenu par les services de l'ordonnateur ne retrace pas le patrimoine se rapportant aux terrains, bâtiments et voirie. Le responsable de l'administration générale avait indiqué⁶⁵ : « [...] *L'état de l'actif de la commune est effectivement incomplet, dans le sens où ne nous tenons à jour que les acquisitions mobilières (comptes 2051 – 2182 – 2183 – 2184 – 2188)* ».

Faute de recensement exhaustif du patrimoine, il n'est donc pas possible de s'assurer des amortissements réalisés par la commune, pas plus dans le cadre d'une cession, de justifier du montant des amortissements.

Recommandation n° 9 : Compléter et fiabiliser l'inventaire, en lien avec le comptable public, en cohérence avec l'état de l'actif.

La Chambre prend acte de l'engagement du nouveau maire de réaliser un inventaire exhaustif et fiable.

4.2.3.1 Discordance entre l'état de la dette et la balance des comptes de 2017

Le compte administratif du budget principal de la commune de Salles mentionne en son annexe IV A2.2, un capital restant dû au 31 décembre 2017 qui s'élève à 4 503 310,68 €. Cependant, le solde créditeur du compte 1641 de la balance des comptes de l'exercice 2017 s'élève à 4 851 147,05 €. En conséquence, un écart de 347 836,87 € (en moins) est constaté avec les écritures du compte de gestion.

L'état de la dette de 2016 (capital restant dû de 4 672 314,74 €) affichait déjà un écart (bien moins important) avec la balance des comptes (balance de sortie du comptable du compte 1641 arrêté à 4 672 801 €).

Recommandation n° 10 : Veiller à assurer une parfaite concordance entre la comptabilité et la réalité de l'endettement de la commune.

⁶⁵ Courriel du 28 mai 2019.

En réponse aux observations provisoires, le maire récemment installé s'est engagé à produire un état de la dette qui rend compte de l'endettement réel de la commune. Une décision modificative n°1 soumise au vote du conseil municipal du 14 décembre 2020 a vocation à régulariser l'anomalie relevée en 2016. L'écart de 2017 à hauteur de 347 836,87 € résulte d'un enregistrement défectueux d'un emprunt sur le logiciel de gestion de la dette qui depuis a été corrigé.

4.2.4 L'absence de provisions obligatoires

La commune au titre de la période sous-revue n'a pas constitué de provisions obligatoires dans le cadre des contentieux portés devant le tribunal correctionnel et le tribunal administratif. Il appartenait à l'ordonnateur, dès l'ouverture du contentieux de première instance (enregistrement des requêtes au greffe du tribunal administratif de Bordeaux en 2017), de satisfaire à l'obligation de provisionner suivant les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT. La non comptabilisation d'une provision d'un contentieux en première instance place le budget en situation insincère.

La Chambre constate l'absence de constitution de provisions au titre du budget 2019, alors même que les décisions du tribunal administratif induisent de lourdes conséquences financières à l'encontre de la commune au titre des exercices 2019 et suivants.

Recommandation n° 11 : Constituer une provision obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, en application des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.

La chambre régionale des comptes prend acte d'une délibération adoptée le 26 mai 2020 par la précédente mandature qui rend compte de la constitution d'une provision pour risques à hauteur de 55,5 K€ suite au recours d'un agent porté au tribunal administratif de Bordeaux. Toutefois, elle souligne que les recours indemnitaires des agents ayant déposé plainte portent sur des sommes de l'ordre de plus de 248 K€.

4.3 Le contrôle des régies par l'ordonnateur demeure à initier

La commune dispose de six régies, quatre de recettes et deux d'avance. Parmi ces régies, la régie « Multi-services » présente un montant d'encaisse élevé (60 K€).

Les contrôles sont exclusivement diligentés par le comptable.

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur son obligation de contrôle des régies, sur place et sur pièces, résultant des dispositions de l'article R.1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B6 M du 21 avril 2006.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement du maire nouvellement élu à réaliser des contrôles inopinés plusieurs fois par an et à mener conjointement avec l'agent comptable une analyse sur la pertinence d'éventuels regroupements de régies.

5 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière a été réalisée pour l'essentiel à partir d'informations extraites du logiciel ANAFI qui exploite les données des comptes de gestion soit jusqu'en 2018, dernier compte disponible à la clôture de l'instruction. Par ailleurs, des ratios comparatifs disponibles sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr, ont été utilisés pour indiquer la moyenne des communes de même taille et actualiser les données de la situation financière au 31 décembre 2019.

5.1 Le budget annexe « Logements sociaux »

Le périmètre budgétaire de la commune incluait jusqu'au 31 décembre 2020, date de sa clôture décidée par délibération du 14 décembre 2020, un seul budget annexe, celui des « logements sociaux », dépourvu d'enjeux financiers autres que celui de la dette. Le budget annexe comptait deux logements. Les dépenses cumulées d'investissement et de fonctionnement s'établissaient à 3,9 K€ en 2017 ; le résultat excédentaire à 13 862,63 €. Les recettes réelles de fonctionnement du budget annexe représentaient moins de 0,2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'exercice 2017. Il supportait deux emprunts, pour un capital restant dû au 31 décembre 2018 de 86,32 K€ (annuités en capital : 5,98 K€, annuités en fonctionnement : 822,63 €).

Le recours à un budget annexe au titre des logements sociaux apparaissait peu pertinent et rendait peu lisible la charge globale de la dette de la collectivité. L'individualisation de cette activité peut s'opérer par l'édition de séries de bordereaux de mandats et de titres distincts pour cette activité, en faisant apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxes, le montant de la TVA déductible, s'il y a lieu, et le net à payer ou à recouvrer. Le maintien de ce budget facultatif entraînait de surcroît des lourdeurs de gestion du fait de la tenue des comptabilités distinctes dans le système d'information finances, des écritures comptables croisées à effectuer chaque année et de la confection de multiples documents budgétaires.

5.2 La section de fonctionnement du budget principal

5.2.1 Données chiffrées générales

Tableau n° 13 : Evolution des soldes de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	5 915 085	5 869 003	6 121 535	7 336 037	7 383 575	7 508 082	4,9%
Charges de gestion	5 007 086	5 114 019	5 348 315	6 428 694	6 828 470	7 050 397	7,1%
Excédent brut de fonctionnement	907 999	754 984	773 220	907 343	555 105	457 685	-12,8%
CAF brute	698 117	542 859	602 228	735 536	101 495	418 978	-9,7%
en % des produits de gestion	11,8%	9,2%	9,8%	10,0%	1,4%	5,6%	
Annuité en capital de la dette	546 297	589 201	588 382	619 775	465 630	403 610	-5,9%
CAF nette ou disponible	151 821	-46 342	13 846	115 761	-364 135	15 368	

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Au cours de la période 2013-2018, les produits de gestion ont augmenté de près de 27 % (soit une variation annuelle moyenne de 4,9 %), très en deçà de la variation des charges de gestion chiffrée à plus de 40 % (soit une variation annuelle moyenne de 7,1 %).

Une analyse plus fine, par exercice, met en évidence que si en 2016 l'évolution des produits et les charges par rapport à 2015, est à la fois importante et homogène, proche des 20 % tant pour les produits (+ 19,8 %) que pour les charges (+ 20,2 %), en revanche une rupture est constatée sur les exercices suivants avec des produits de gestion qui augmentent seulement de + 0,65 % en 2017 et + 1,69 % en 2018 alors que les charges de gestion continuent de s'accroître de 6,2 % en 2017 et de 3,25 % en 2018. L'évolution plus forte des charges que des produits a pour conséquence une baisse significative de l'excédent brut de fonctionnement qui passe en dessous de la barre des 500 K€ en 2018. La conjugaison de la dégradation de l'épargne brute et du niveau de l'amortissement de la dette, qui demeure supérieure à 400 K€ en 2018, a pour effet de porter la CAF nette à seulement 15 368 € en 2018.

Le résultat tel qu'il ressort des écritures comptables passées par la collectivité est faussé à deux titres, d'une part par des dotations aux amortissements sous-évaluées de par un recensement incomplet d'une partie du patrimoine, d'autre part par un défaut de provision à compter de 2017 des contentieux en lien avec le management.

5.2.2 Des produits de gestion en hausse de 27 %

Au cours de la période 2013-2018, les produits de gestion ont augmenté de 26,9 %, passant de 5,9 M€ en 2013 à 7,5 M€ en 2018. La variation annuelle moyenne des produits flexibles, constitués à plus de 80 % par les ressources fiscales, est de + 6,7 %, celle des produits rigides, composés pour l'essentiel par les dotations et participations, s'établit à + 2,9 %.

La part des ressources fiscales en 2018 (3 845 323 €) s'est accrue sur la période (de 3,3 points) : la fiscalité constitue 51,2 % des produits de gestion contre 47,9 % en 2013. La part des ressources institutionnelles enregistre un fléchissement (de -1,4 point) : elles représentent 32 % des produits de gestion en 2018 et 33,4 % en 2013.

Tableau n° 14 : Ressources fiscales et ressources institutionnelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 835 663	2 931 234	3 156 811	3 627 440	3 698 548	3 845 323	6,3%
+ Ressources d'exploitation	515 137	370 201	293 810	810 612	734 218	778 161	8,6%
Produits "flexibles"	3 350 800	3 301 435	3 450 621	4 438 053	4 432 766	4 623 483	6,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 973 725	2 036 911	2 140 229	2 366 643	2 416 564	2 401 549	4,0%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	480 909	480 909	480 909	481 385	474 308	423 414	-2,5%
Produits "rigides"	2 454 634	2 517 820	2 621 138	2 848 028	2 890 872	2 824 963	2,9%
Production immobilisée, travaux en régie	109 652	49 748	49 776	49 957	59 937	59 635	-11,5%
Produits de gestion	5 915 085	5 869 003	6 121 535	7 336 037	7 383 575	7 508 082	4,9%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

5.2.2.1 Des recettes fiscales en progression

Au titre de l'exercice 2018, les produits de la taxe d'habitation s'élèvent à 1 433 milliers d'euros, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à 1 704 milliers d'euros, et à 98 milliers d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Tableau n° 15 : Evolution des produits des impôts locaux

	en milliers d'euros					
Produits des impôts locaux	2013	2014	2015	2016	2017	Evol 2013-2017
Taxe d'habitation	1 187	1 202	1 289	1 308	1 356	14,24%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 290	1 337	1 408	1 471	1 643	27,36%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	101	99	97	97	99	-1,98%

Source : : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

La progression des produits fiscaux, 3 845 milliers d'euros en 2018 contre 2 835 milliers d'euros en 2013, ne résulte pas de variations intervenues au niveau des taux d'imposition, qui de 2013 jusqu'en 2019 sont inchangés, soit 17,41 % pour la taxe d'habitation (TH), 29,88 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), et 52,20 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Il est vrai que ces taux se révèlent en 2018 et 2019 encore supérieurs à ceux de la moyenne nationale de la strate, soit un écart de plus de 2 points pour la TH et près de 9 points pour la TFPB.

Tableau n° 16 : Taux de fiscalité locale comparés à la moyenne nationale de la strate

Taux de fiscalité locale	2013 à 2019	Moyenne nationale de la strate 2019
Taxe d'habitation	17,41	15,29
Taxe foncière sur les propriétés bâties	29,88	20,96
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	52,2	52,45

Source : tableau CRC, d'après données dgcl (www.collectivites-locales.fr)

Ramenés en euros par habitant, les produits de la taxe d'habitation de 2019 apparaissent supérieurs à ceux de la moyenne nationale de la strate (+ 9 €), même constat pour ce qui concerne la TF sur les propriétés non bâties (+5 €). En revanche, un écart en moins (-15 €) est constaté pour ce qui concerne les produits de la TFPB.

Tableau n° 17 : Produits des impôts locaux par habitant

2019	Commune de Salles	Moyenne nationale de la strate 2019 (5000 à 10 000 habitants)
Taxe d'habitation	216 €	207 €
Taxe foncière sur les propriétés bâties	251 €	266 €
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	14 €	9 €

Source : tableau CRC, d'après données dgcl (www.collectivites-locales.fr)

L'effort fiscal⁶⁶ mesure le niveau de pression fiscale locale s'exerçant sur les ménages. Selon les données chiffrées de la Direction générale des collectivités locales, l'effort fiscal en 2018 de la commune de Salles est de 1,48 contre 1,14 pour la moyenne de la strate, ce qui rend compte des marges de manœuvre limitées de la commune pour augmenter le produit fiscal.

La dynamique des bases aurait pu expliquer la progression des produits des impôts locaux : entre 2013 et 2018, les bases de la TH ont augmenté de 20,8 %, et la TFPB de 32 % (tableau suivant). Cependant, les bases par habitant en 2018 s'élèvent encore à seulement

⁶⁶ L'effort fiscal est défini à l'article L.2334-5 du code général des collectivités territoriales. Il est égal au rapport entre le produit des impôts, taxes et redevances définis à l'article L. 2334-6 du CGCT, perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire de celle-ci, d'une part, et, d'autre part, de son potentiel fiscal trois taxes, tel qu'il est défini à l'article L. 2334-4 du CGCT.

1 191 € pour la TH contre 1 352 € pour la moyenne de la strate et à 825 € pour la TFPB contre 1 275 € pour la moyenne de la strate. Ceci indique que les valeurs locatives des biens immobiliers de la commune demeurent moins élevées, ce qui favorise son attractivité démographique mais pèse structurellement sur ses finances.

Tableau n° 18 : Evolution des bases de la fiscalité directe locale

<i>Bases nettes (en milliers d'euros)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation	6 817	6 901	7 403	7 510	7 787	8 233
Taxe foncière sur les propriétés bâties	4 319	4 473	4 712	4 924	5 500	5 702
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	192	190	186	186	189	188

Source : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

La hausse des ressources fiscales résulte pour partie du dynamisme des produits issus de la taxe additionnelle aux droits de mutation qui ont plus que doublé entre 2013 (209,8 K€) et 2018 (559,5 K€)⁶⁷. Ils constituent 14,5 % des recettes fiscales de 2018.

Tableau n° 19 : Autres taxes

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 581 597	2 650 481	2 821 766	3 124 949	3 104 900	3 245 047	4,7%
Taxes sur activités de service et domaine	44 244	41 715	30 735	56 798	45 212	40 730	-1,6%
Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	209 822	239 037	304 309	445 693	548 436	559 545	21,7%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 835 663	2 931 234	3 156 811	3 627 440	3 698 548	3 845 323	6,3%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Le potentiel financier⁶⁸ constitue un indicateur de richesse théorique qui permet de mesurer la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges. Il prend en compte les ressources fiscales que percevrait la collectivité si elle appliquait le taux moyen national pour chacune des taxes directes locales (potentiel fiscal) majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

⁶⁷ La taxe additionnelle aux droits de mutation de 559,5 K€ en 2018 passe à 642 K€ en 2019.

⁶⁸ Le potentiel fiscal est défini à l'article L. 2336-2 du CGCT.

Tableau n° 20 : Evolution du potentiel financier

En euros	2014	2015	2016	2017	2018
Valeurs par habitant	697,50	686,10	688,08	678,82	693,92
Moyenne nationale de la strate	1 036,90	1 027,19	1 022,91	1 008,83	1 006,78

Source : données DGCL communiquées en cours d'instruction par les services de la mairie.

Exprimé en euros par habitant, le potentiel financier de la commune de Salles apparaît très en deçà du potentiel financier de la strate. En 2018, il équivaut à 693,92 € par habitant contre 1 006,78 € pour la moyenne de la strate.

5.2.2.2 Une évolution contrastée des ressources d'exploitation

Tableau n° 21 : Ressources d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	32	54	451	423	842	N.C.
+ Domaine et récoltes	317 601	175 649	92 933	158 647	58 080	55 852	-29,4%
+ Travaux, études et prestations de services	88 637	94 020	96 606	522 154	568 889	595 967	46,4%
+ Mise à disposition de personnel facturée	54 243	56 292	68 317	76 216	65 267	61 945	2,7%
+ Remboursement de frais	19 569	15 980	8 181	16 839	16 762	31 699	10,1%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	480 050	341 974	266 090	774 307	709 421	746 305	9,2%
+ Revenus locaux et redevances (hors délégation de service public)	35 086	28 227	27 720	36 305	24 797	31 856	-1,9%
= Autres produits de gestion courante (b)	35 086	28 227	27 720	36 305	24 797	31 856	-1,9%
= Ressources d'exploitation (a+b)	515 137	370 201	293 810	810 612	734 218	778 161	8,6%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation (778,1 K€) représentent presque 17 % des produits flexibles et un peu plus de 10 % des produits de gestion en 2018. Ils sont constitués à plus de 76 % par des produits issus de « travaux, études et prestations diverses » dont le montant en progression constante a été multiplié par plus de 5 à compter de 2016. Une série d'oscillations marque l'évolution des produits du « Domaine et récoltes » Les produits issus de la coupe des bois varient fortement, dans une fourchette comprise entre 292 K€ en 2013 et 7,9 K€ en 2018⁶⁹.

⁶⁹ Les produits issus de la coupe des bois de 7,9 K€ en 2018 passent à 23,4 K€ en 2019.

5.2.2.3 Des ressources institutionnelles en progression

Tableau n° 22 : Evolution et composition des ressources institutionnelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 531 694	1 523 308	1 516 921	1 485 793	1 548 004	1 601 138	0,9%
Dont dotation forfaitaire	922 544	893 447	793 342	697 300	654 351	666 726	-6,3%
Dont dotation d'aménagement	609 150	629 861	723 579	788 493	893 653	934 412	8,9%
Autres dotations	0	6 730	0	0	0	0	N.C.
Dont dotation générale de décentralisation	0	6 730	0	0	0	0	N.C.
Participations	244 966	297 557	391 894	645 410	634 455	569 845	18,4%
Dont Etat	5 030	6 589	26 375	20 370	8 447	10 426	15,7%
Dont régions	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont départements	212	10 167	16 115	26 219	20 431	31 519	171,9%
Dont communes	0	0	0	0	0	1 523	N.C.
Dont autres	239 724	280 801	349 404	598 821	605 578	526 377	17,0%
Autres attributions et participations	197 065	209 316	231 414	235 440	234 105	230 566	3,2%
Dont compensation et péréquation	197 065	209 316	231 414	235 440	234 105	230 566	3,2%
Dont autres	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 973 725	2 036 911	2 140 229	2 366 643	2 416 564	2 401 549	4,0%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Le montant des ressources institutionnelles, regroupant les dotations et les participations, a progressé de presque 22 % entre 2013 (1,9 M€) et 2018 (2,4 M€). Cependant, ces ressources enregistrent une évolution moindre que celle des produits de gestion (+ 27 %) : elles constituent 32 % des produits de gestion contre 33,4 % en 2013.

Si la commune enregistre une baisse de la part forfaitaire de la DGF sous l'effet des mesures nationales prises depuis la loi de finances de 2014 visant à associer les collectivités locales au redressement des finances publiques (- 255,8 K€ en 2018 par rapport à 2013), elle perçoit aussi la dotation d'aménagement dont le montant a connu une augmentation sensible avec 322,26 K€ de recettes en plus depuis 2013 (934,41 K€ au lieu de 609,15 K€), grâce à la dynamique de sa population.

Les participations enregistrent également une croissance significative, multipliées par 2,3 depuis 2013 (569,8 K€ en 2018 contre 244,9 K€ en 2013). Un accroissement de l'ordre de 17 % est aussi constaté en ce qui concerne les autres attributions, constituées par les compensations et la péréquation, soit 230,56 K€ en 2018 contre 197,06 K€ en 2013.

Les produits comptabilisés au titre de la fiscalité reversée enregistrent un fléchissement en fin de période : 423 414 € en 2018 contre 481 385 € en 2016.

5.2.3 Des charges de gestion en hausse de 41 %

Au cours de la période 2013-2018, les charges de gestion ont augmenté de 40,8 %, passant de 5 M€ en 2013 à 7 M€ en 2018, soit à un rythme plus soutenu que celui des produits (27 %). Cette hausse représente une variation annuelle moyenne de 7,1 %.

Tableau n° 23 : Evolution des charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 368 334	1 343 793	1 296 553	2 006 527	2 083 775	2 182 020	9,8%
+ Charges de personnel	2 615 751	2 764 495	2 973 310	3 858 021	4 208 597	4 285 425	10,4%
+ Subventions de fonctionnement	740 749	733 541	802 490	261 068	227 117	280 540	-17,6%
+ Autres charges de gestion	282 253	272 190	275 961	303 078	310 982	302 411	1,4%
= Charges de gestion (B)	5 007 086	5 114 019	5 348 315	6 428 694	6 828 470	7 050 397	7,1%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Le poids des charges à caractère général (2 182 020 € en 2018) s'est accru sur la période : elles constituent 30,9 % des charges de gestion en 2018 contre 27,3 % en 2013, soit une variation annuelle moyenne qui avoisine les 10 % (9,8 %) sur la période 2013 à 2018. Le poids des charges de personnel est également en hausse : ces dépenses représentent 60,8 % des charges de gestion en 2018 et 52,2 % en 2013. L'intégration de la caisse des écoles dans le budget principal participe à la rupture constatée en 2016 avec des charges à caractère général et de personnel en hausse, et des subventions en baisse.

5.2.3.1 Des charges à caractère général en hausse de 59,5 %

Les charges à caractère général de 1 368 334 € en 2013 passent à 2 182 020 € en 2018, soit une progression de 59,5 %. La croissance de ce poste s'est accélérée à partir de 2016 (1,29 M€ en 2015).

Tableau n° 24 : Evolution des charges à caractère général

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 368 334	1 343 793	1 296 553	2 006 527	2 083 775	2 182 020	9,8%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y.c. variations de stocks)	698 059	635 282	620 627	1 082 854	1 079 700	1 131 879	10,1%
Dont crédit-ball	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont locations et charges de copropriétés	164 836	151 680	145 854	169 625	183 713	223 663	6,3%
Dont entretien et réparations	125 008	164 334	113 181	123 154	169 857	174 232	6,9%
Dont assurances et frais bancaires	57 244	53 173	56 652	59 052	44 458	44 159	-5,1%
Dont autres services extérieurs	58 027	56 642	33 007	173 265	172 616	162 187	22,8%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	4 076	17 501	92 994	45 328	50 046	51 115	65,8%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	56 831	61 007	54 453	27 944	33 057	34 019	-9,8%
Dont honoraires, études et recherches	41 726	49 334	24 063	78 274	44 148	64 426	9,1%
Dont publicité, publications et relations publiques	85 518	67 272	82 154	116 811	144 004	148 725	11,7%
Dont transports collectifs et de biens (y.c. transports scolaires)	1 529	199	499	42 944	53 530	55 274	104,9%
Dont déplacements et missions	1 158	789	1 606	4 249	6 784	9 124	51,1%
Dont frais postaux et télécommunications	45 269	49 109	37 435	46 150	51 659	44 085	-0,5%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	29 053	37 471	34 031	36 878	50 205	39 132	6,1%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

L'évolution des charges à caractère général retracée dans le tableau ci-dessus, rend compte du rythme de progression particulièrement élevé, à compter de l'exercice 2016, du poste achat, qui constitue au demeurant plus de la moitié des charges à caractère général : les achats enregistrent en effet une augmentation de 82,4 % entre 2015 et 2018, et une variation annuelle moyenne sur l'ensemble de la période étudiée de 9,8 % de 2013 à 2018.

Certaines charges comptabilisées à la ligne « achats » posent question de par leur évolution.

Tableau n° 25 : Augmentation de postes comptabilisés dans les « achats »

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alimentation, c/60623	55 390,00	43 556,00	45 579,00	332 478,00	344 952,00	405 222,00
Voyages et déplacements, c/6251	906,00	583,00	1 161,00	3 427,00	5 759,00	8 417,00
Carburant, c/60622	30 853,00	28 167,00	25 687,00	28 254,00	41 942,00	42 286,00
Fêtes et cérémonies, c/6232	39 251,00	50 946,00	41 227,00	64 801,00	100 623,00	99 323,00

Source : tableau CRC d'après données balances comptes de gestion

C'est ainsi que le poste « alimentation » à hauteur de 45,5 K€ en 2015 a été multiplié par plus de 7 en 2016 et 2017 (344,9 K€) et par 8,9 en 2018 (405,2 K€)⁷⁰. Le poste « voyages et déplacements » limité à 1 161 € en 2015 a été multiplié par 3 en 2016, par 5 en 2017 et par 7,2 en 2018 (8 417 €). Le poste carburant de 28 254 € en 2016 a été multiplié par 1,5 en 2017 et 2018 (42 286 €). Le poste « fêtes et cérémonie » de 41 227 € en 2015 a plus que doublé en 2017 (100 623 €) et 2018 (99 323 €)⁷¹.

⁷⁰ Le responsable de l'administration générale a indiqué que l'augmentation en 2016 du poste alimentation a été en partie induite par l'intégration de la caisse des écoles (poste alimentation en 2015 à hauteur de 328,6 K€) et d'introduire des produits exclusivement biologiques pour la cuisine du multi-accueil.

⁷¹ Suivant les précisions apportées par les services de l'ordonnateur, la création « *d'un service Culture & Festivités promouvant des actions de qualité* » a conduit à porter ce poste de dépenses à près de 100 K€.

5.2.3.2 Une insuffisance de pilotage des ressources humaines qui pèse sur la masse salariale, marquée par une hausse de plus de 65 % en cinq ans

Tableau n° 26 : Rémunérations de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 313 441	1 408 990	1 469 491	1 768 758	1 971 509	2 061 568	9,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	252 746	290 339	313 619	367 188	360 195	436 317	11,5%
+ Autres indemnités	14 472	30 778	36 692	43 736	43 707	40 357	22,8%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 580 659	1 730 107	1 819 802	2 179 682	2 375 410	2 538 242	9,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	85,4%	86,9%	84,0%	79,3%	82,9%	86,5%	
Rémunération principale	224 904	181 830	169 809	354 773	365 533	360 506	9,9%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	224 904	181 830	169 809	354 773	365 533	360 506	9,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,1%	9,1%	7,8%	12,9%	12,8%	12,3%	
Autres rémunérations (c)	45 713	79 307	177 046	215 083	124 052	35 164	-5,1%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 851 276	1 991 244	2 166 657	2 749 537	2 864 995	2 933 911	9,6%
Atténuations de charges	126 705	158 725	203 983	196 528	152 812	82 153	-8,3%
= Rémunérations du personnel	1 724 571	1 832 519	1 962 674	2 553 009	2 712 183	2 851 758	10,6%
<i>* Hors atténuations de charges</i>							
<i>Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.</i>							

Les rémunérations de personnel à hauteur de 1,7 M€ en 2013 s'élèvent à 2,8 M€ en 2018, soit une augmentation de 65,4 %. La croissance de ce poste s'est accélérée à partir de 2016, passant de 1,83 M€ en 2015 à plus de 2,55 M€ en 2016 (et 2,85 M€ en 2018).

La variation annuelle moyenne des rémunérations du personnel sur l'ensemble de la période étudiée est là aussi élevée, soit 10,6 % de 2013 à 2018. Ce poste depuis 2016 constitue 40 % des charges de gestion contre 34 % en 2013. Selon les ratios disponibles sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr, les charges de personnel en 2019 s'établissent à 607 € par habitant contre 536 € pour la moyenne de la strate.

Une variation annuelle moyenne de l'ordre de 10 % couvrant la période 2013 à 2018 est constatée tant pour la rémunération des titulaires que celle des non titulaires.

L'augmentation particulièrement sensible des rémunérations des titulaires qui de 1,8 M€ en 2015 passe à 2,1 M€ en 2016, 2,3 M€ en 2017 pour dépasser les 2,5 M€ en 2018 est induite pour l'essentiel par plusieurs recrutements de cadres comme mentionné supra : une chargée de communication, une juriste, une ingénieure territoriale urbaniste, une chargée de projet. Les effectifs de 2018 ont été par ailleurs renforcés par plusieurs autres arrivées tels qu'un agent au service association, un responsable de la commande publique, un DRH⁷² un agent au service de la communication, un autre à l'état civil. En 2016 le budget principal a intégré une douzaine d'agents de la caisse des écoles.

L'augmentation des rémunérations des non titulaires (365,53 K€ en 2017 contre 169,80 K€ en 2015) s'explique en partie par le recrutement de contractuels à compter de 2017 pour pallier les absences liées à des arrêts maladie ordinaire. Les rémunérations des non-

⁷² Le ROB 2017 mentionne un service ressources humaines composé jusqu'alors d'un seul agent, ce qui ne lui permettait pas d'accomplir toutes ses missions et a ainsi justifié le recrutement d'un 2^{ème} agent en 2018. Il est paradoxal de constater que le traitement de la paye assurée par le CDG33 a été repris par la commune à compter de mai 2017, alors en sous-effectif.

titulaires à hauteur de 360,50 K€ en 2018 constituent 12,3 % des rémunérations du personnel contre 7,8 % en 2015.

Le service des sports, composé de trois agents, initié dans le cadre de la réforme des temps d'ateliers pédagogiques (dont une catégorie B, éducateur territorial des APS recruté en 2016) - maintenu en 2019⁷³ malgré le retour de la semaine de 4 jours à l'école -, a également impacté la masse salariale.

Pour autant, une délibération en date du 9 juillet 2019 rend compte de la volonté de renforcer le service de l'accueil loisirs⁷⁴ notamment. Les postes ouverts de la filière animation en 2019 sont au nombre de 23 (19 de pourvus), dont 20 à temps complet avec comme perspective de recruter 4 agents à court ou moyen terme.

Plus globalement, le tableau des effectifs tel qu'il résulte de la délibération du 9 juillet 2019, mentionne 20 postes maintenus vacants à cette date, ce qui témoigne de la décision de la précédente mandature de poursuivre à court terme des recrutements : 6 postes dans la filière administrative, 3 dans la filière technique, 4 pour l'animation et autant pour la filière sociale, 3 en filière culturelle.

Interrogé sur les raisons principales expliquant l'accroissement des charges de personnel observé entre 2013 et 2018, le responsable de l'administration générale a notamment évoqué « une politique sociale volontariste avec un taux d'avancement de grade fixé à 100 % (versus 50 % pour la précédente mandature), la nomination des agents suite à leur réussite au concours et des promotions internes ».

Tableau n° 27 : Ratio de rigidité des charges structurelles

Ratios du réseau d'alerte de la DGFIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Ratio de rigidité des charges structurelles	50,7%	53,6%	54,4%	57,3%	61,8%	59,9%	56,3%

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

La dégradation du coefficient de rigidité des charges de structure⁷⁵ 59,9 % en 2018 contre 50,7 % en 2013, qui résulte de la politique « inflationniste » de la masse salariale, limite les possibilités de la commune de réduire ces charges difficilement compressibles.

Une évolution plus favorable est constatée l'année suivante, soit 56,4 % en 2019.

Recommandation n° 12 : Mettre en place des indicateurs en vue d'adapter les recrutements, les promotions internes aux capacités et équilibres financiers de la commune.

⁷³ Retour au rythme scolaire de 4 jours à compter de la rentrée scolaire de 2018.

⁷⁴ Le service « Accueil loisirs » en 2019 compte six agents, adjoints territorial d'animation, dont 4 contractuels, un stagiaire et un titulaire.

⁷⁵ Charges de personnel sur produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF.

5.2.3.3 Des subventions de fonctionnement en repli

Tableau n° 28 : Evolution des subventions de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	740 749	733 541	802 490	261 068	227 117	280 540	-17,6%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	634 000	637 090	713 000	170 000	140 000	130 000	-27,2%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	106 749	96 451	89 490	91 068	87 117	150 540	7,1%

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Les subventions de fonctionnement, de 740 749 € en 2013, sont passées à 280 540 € en 2018, soit un repli de 62,1 % sur la période. Le fléchissement de ce poste est consécutif à l'intégration en 2016 de la caisse des écoles dans le budget principal, la subvention versée en 2015 à la caisse des écoles s'élevait alors à 555 000 €. Ce poste qui constituait de 2013 à 2015 près de 15 % des charges de gestion n'en représente plus que 4 % en 2018. Ramenées en euros par habitant, les subventions de 2017 représentaient 34 € contre 67 € pour la moyenne de la strate, situation inverse de celle constatée en 2015 avec une dépense par habitant à hauteur de 125 € par habitant contre 70 € pour la moyenne de la strate. Toutefois, le contrôle en matière de la fiabilité des comptes a mis en évidence des concours en nature dans les comptes administratifs ni retracés, ni chiffrés.

Sur la base des données figurant au compte administratif de 2017, la Chambre n'a pas constaté de subvention qui excède le seuil de 23 000 € à partir duquel la conclusion d'une convention est obligatoire avec l'organisme en bénéficiant⁷⁶, excepté une subvention à hauteur de 30 K€ versée à l'Union Sportive de Salles (et 32 K€ en 2018) et pour laquelle une convention a été conclue en 2016 pour une durée de quatre ans.

5.2.3.4 Des autres charges de gestion en progression de plus de 7 %

Tableau n° 29 : Autres charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	282 253	272 190	275 961	303 078	310 982	302 411	1,4%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	81 409	81 971	82 463	83 287	83 954	84 894	0,8%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	79 610	73 731	75 084	74 761	76 293	74 552	-1,3%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	10 195	10 579	12 549	11 823	12 080	10 533	0,7%
<i>Dont indemnisés (y c. cotisation) des élus</i>	109 537	101 480	103 249	130 746	127 904	129 013	3,3%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 501	3 962	2 616	2 232	9 310	3 419	17,9%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	467	0	229	1 440	0	N.C.

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI, suivant données comptes de gestion.

Les autres charges de gestion de 282 253 € en 2013 sont passées à 302 411 € en 2018, soit une hausse de 7,1 %, ce qui correspond à une variation annuelle moyenne de + 1,4 %.

⁷⁶ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

5.2.4 Un autofinancement dégradé

L'examen des soldes de gestion rend compte d'une situation financière tendue depuis 2014. Alors qu'il représentait plus de 15 % des produits de gestion en 2013 et avoisinait les 13 % de 2014 à 2016, l'excédent brut de fonctionnement chute en dessous de la barre des 10 % des produits de gestion en 2017 (7,5 %) et 2018 (6,1 %).

La capacité d'autofinancement disponible (CAF nette) apparaît dégradée en 2014 (- 46,3 K€). Celle de 2017 (- 364,1 K€) résulte d'un réaménagement de la dette (*infra.*).

Tableau n° 30 : CAF nette de 2013 à 2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	5 915 085	5 869 003	6 121 535	7 336 037	7 383 575	7 508 082	4,9%
Charges de gestion	5 007 086	5 114 019	5 348 315	6 428 694	6 828 470	7 050 397	7,1%
Excédent brut de fonctionne	907 999	754 984	773 220	907 343	555 105	457 685	-12,8%
en % des produits de gestion	15,4%	12,9%	12,6%	12,4%	7,5%	6,1%	
CAF brute	698 117	542 959	602 228	738 536	101 495	419 978	-9,7%
en % des produits de gestion	11,8%	9,2%	9,8%	10,0%	1,4%	5,6%	
Annuité en capital de la dette	546 297	589 201	588 382	619 775	465 630	403 610	3 212 894
CAF nette ou disponible	151 821	-46 342	13 846	118 761	-364 135	15 368	-113 681

Source : tableau CRC Nouvelle-Aquitaine à partir d'ANAFI suivant données comptes de gestion.

La CAF nette redevenue certes positive en 2018 avec 15 368 €, se révèle néanmoins toujours trop faible et ne permet aucun autofinancement des investissements sur cet exercice. Cet agrégat est porté en 2019 à 387 766 €. Cette amélioration significative est toutefois à relativiser compte tenu d'un défaut de fiabilité des comptes induit par un défaut de provision des contentieux et une sous-évaluation des dotations aux amortissements.

Sur l'ensemble de la période, la CAF nette apparaît très éloignée de la moyenne de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Celle de 2018, qui chute à 2 € contre 108 € pour la moyenne de la strate,⁷⁷ atteste de la fragilité des équilibres financiers de la commune en fin de période.

Tableau n° 31 : Valeurs comparatives de la CAF nette par habitant de 2013 à 2019

CAF nette en € par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commune de Salles	24	-7	2	18	-54	2	55
Moyenne nationale de la strate	102	88	83	84	96	108	115

Source : tableau CRC, d'après données dgcl (www.collectivites-locales.fr)

L'absence de provisions afférentes notamment aux recours indemnitaires (248 K€), les interrogations sur le montant des dotations aux amortissements suite à un inventaire qui

⁷⁷ Source : fiche DGCL 2018.

demeure incomplet au 31 décembre 2020, soulignent la nécessité de reconstituer impérativement la capacité d'autofinancement de la commune, en maîtrisant les charges de personnel, à défaut d'augmenter les produits de gestion.

5.3 La section d'investissement du budget principal

Les dépenses d'équipement de 1,6 million d'euros en 2013, chutent à moins d'un million d'euros de 2014 à 2016, dépassent la barre du million d'euros en 2017, pour s'établir la dernière année à plus du double, soit 2,1 millions d'euros en 2018. Cette évolution suit le cycle électoral. Elles ont été limitées à 1,5 million d'euros en 2019.

Tableau n° 32 : Dépenses d'équipement 2013-2019

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 657 337	946 560	939 961	944 382	1 001 704	2 131 442	1 551 371	9 172 757

Source : Données ANAFI

Le niveau annuel des dépenses d'investissement en début de la précédente mandature, plafonné à moins de 950 K€, 2016 y compris, ne peut totalement s'expliquer par « *une année blanche* »⁷⁸ suite à l'annulation en novembre 2014 de l'élection municipale par le Conseil d'Etat. Les dépenses d'équipement par habitant s'élèvent à 220 € en 2019 contre 370 € pour la moyenne de la strate.

5.3.1 Une vision pluriannuelle insuffisante induit des taux de réalisation budgétaires perfectibles

Le rapport d'orientations budgétaires de 2017 (ROB) fait état de cinq grands projets d'investissements de l'ordre de 2,6 millions d'euros : un équipement sportif « pump-track ⁷⁹ », un carrefour paysager, la réfection de la place du champ de foire (597 K€ en 2017), un plan Led⁸⁰ et l'achat d'une maison située en face de l'hôtel de ville qualifié de « très belle opportunité foncière ». De nouvelles opérations figurent dans le ROB 2018, soit : un complexe sportif et culturel, un point rencontres jeunes, la réfection de la salle de fêtes, l'achat de trois terrains (dont deux pour un futur terrain de rugby). Le ROB 2019 communique sur 6 nouvelles opérations : la sécurisation de la traversée du Pont de l'Eyre, des travaux dans les écoles, une étude concernant le réaménagement du parking du collège, l'aménagement du cimetière, des travaux dans le domaine du sport et l'extension de l'éclairage public. Deux nouvelles acquisitions foncières sont également retenues (un terrain en vue la sécurisation du

⁷⁸ Précédant la gestion assurée par une délégation spéciale, M. DERVILLE a géré la collectivité pendant sept mois et demi.

⁷⁹ Parcours en boucle fermée, constitué de plusieurs bosses consécutives et de virages relevés.

⁸⁰ Eclairage public : changement de type d'ampoules.

franchissement du pont de l'Eyre, un autre terrain concernant la création d'une piste cyclable vers le pont de l'Eyre).

Le compte administratif 2017 comptabilise seulement deux opérations pour lesquelles le mandatement correspond à des montants supérieurs à 100 K€, soit 188 K€ concernant l'opération n° 109 « sports, espaces verts » et 227,7 K€ pour l'opération 107 « voiries et réseaux ». Ainsi, les mandatements retracés par le compte administratif 2017 ne traduisent pas la réalisation de l'ensemble des opérations affichées par le ROB 2017.

De même, le compte administratif 2018 rend compte d'un décalage, en plus ou en moins, entre l'investissement pour sa partie chiffrée figurant au ROB (et au budget primitif) et les dépenses réalisées comptabilisées au compte administratif.

La collectivité a indiqué ne pas disposer d'un plan pluriannuel d'investissements.

Tableau n° 33 : Le prévisionnel figurant au ROB et le réalisé au titre de l'exercice 2018

Opérations d'équipement de 2018 total ROB : 3 255 572,83 € / total mandaté : 2 071 806,48 €			
Nature des opérations	Réserves foncières, (n°102)	Travaux voies et réseaux (n°107)	Extension éclairage public (n°114)
ROB 2018 en €	516 000	436 000	246 000
Compte administratif 2018 mandatement en €	355 100	1 035 274	232 845

Source : tableau CRC d'après données ROB 2018 et compte administratif 2018

Les opérations en matière de réserves foncières, les voies et réseaux et l'éclairage public illustrent le décalage entre le prévisionnel figurant au ROB et le réalisé. Une situation similaire est observée entre les crédits ouverts au titre du budget primitif et le réalisé, cf. tableau suivant.

Tableau n° 34 : Crédits des dépenses d'équipement au budget primitif et total des crédits ouverts en fin d'exercice au compte administratif

Prévisions budgétaires des dépenses d'équipement			
	2016	2017	2018
Crédits ouverts au budget primitif en €	1 635 946,81	1 698 674,08	1 990 096,92
Total crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1) en €	1 899 903,74	2 121 518,44	2 856 085,83
Taux crédits budget primitifs sur total crédits ouverts %	86,11	80,07	69,68

Source : tableau CRC d'après données budget primitif(III B1) et compte administratif(II A3)

Près de 70 % des crédits ouverts en 2018 l'ont été au titre du budget primitif. Le différentiel entre les prévisions budgétaires des opérations d'équipement inscrites au budget primitif 2018 (1 990,09 K€) et les crédits ouverts en fin d'exercice (2 856,08 K€) représentent un delta de près de 866 K€. Le taux des crédits annulés en fin d'exercice est supérieur à 15 %, le taux des restes à réaliser est proche des 12 % (cf. tableau suivant).

Tableau n° 35 : Taux de réalisation budgétaire des dépenses d'équipement

Dépenses engagées non mandatées en euros			
Dépenses réelles d'investissement	2016	2017	2018
Total crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)	1 899 903,74	2 121 518,44	2 856 085,83
Réalisation (dépenses mandatées)	894 425,26	942 338,69	2 071 806,48
Taux de réalisation des dépenses	47,08	44,42	72,54
Crédits annulés	647 949,12	313 190,84	447 108,15
Taux crédits annulés	34,10	14,76	15,65
Restes à réaliser (reporter en N+1)	357 529,36	865 988,91	337 171,20
Taux des restes à réaliser	18,82	40,82	11,81

Source : tableau CRC d'après données compte administratif(II A3)

Le taux de réalisation des dépenses s'avère inférieur à 50 % en 2016 et 2017. Il s'améliore en 2018 mais demeure limité à 72,5 %.

Faute d'un outil adapté à la programmation des investissements, le montant des restes à réaliser de la commune peut représenter des montants conséquents, soit plus de 678 K€ en 2017 concernant l'opération n° 107 « Travaux voies et réseaux » (cf. tableau suivant).

Tableau n° 36 : Restes à réaliser des dépenses d'équipement des travaux voies et réseaux (opération n°107)

Travaux voies et réseaux, opération n°107 (en euros)					
compte 2315	Crédits budget principal	Crédits ouverts compte administratif (BP+DBM+RA R n-1)	Mandats émis	Reste à réaliser	Crédits annulés
2016	200 000,00	282 731,08	121 807,85	73 982,16	86 941,07
2017	820 000,00	906 982,16	227 738,28	678 551,60	692,28
2018	436 000,00	1 114 551,60	1 035 273,51	75 715,71	3 562,38

Source CRC données comptes administratifs et budgets primitifs

Les mandats à hauteur de 227 738,28 € en 2017 concernant les travaux de « voies et réseaux» représentent moins du quart des crédits ouverts . Ces données rendent compte de l'intérêt pour la commune d'améliorer la prévision des dépenses d'équipement et de leur financement.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement chiffré assorti d'un plan de financement par exercice et par opération.

La chambre régionale des comptes prend acte que le maire nouvellement installé s'est engagé à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement structuré détaillé en autorisations de programmes et crédits de paiement.

5.3.2 Le financement des investissements par l'emprunt

5.3.2.1 La structure du financement des investissements

En application des dispositions de l'article L.1612-4 du CGCT, le remboursement du capital de la dette doit être exclusivement couvert par le virement de la section de fonctionnement, les ressources propres d'investissement et les ressources d'origine interne, à savoir les amortissements, les provisions et les cessions d'immobilisations.

Le tableau ci-après détaille les composantes du financement des investissements au titre de la période 2013-2018.

Tableau n° 37 : Financement des investissements de 2013 à 2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	698 117	542 859	602 228	735 536	101 495	418 978	3 099 213
- Annuité en capital de la dette	546 297	589 201	588 382	619 775	465 630	403 610	3 212 894
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	151 821	-46 342	13 846	115 761	-364 135	15 368	-113 681
TLE et taxe d'aménagement	227 848	266 886	280 022	215 786	280 173	390 432	1 661 148
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	99 636	244 471	132 305	146 507	159 886	155 899	938 704
+ Subventions d'investissement reçues	162 093	209 984	106 135	189 350	140 778	201 892	1 010 232
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	6 584	79 287	9 491	6 530	25 929	58 178	185 999,14
+ Produits de cession	9 209	28 849	1 080	20 100	110 000	698 990	868 228
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	505 370	829 477	529 033	578 273	716 767	1 505 391	4 664 310
= Financement propre disponible (C+D)	657 191	783 135	542 879	694 034	352 632	1 520 759	4 550 629
Financement propre dispo. / Dépenses d'équipement (y.c. TVA en régie)	39,7%	82,7%	57,8%	73,5%	35,2%	71,3%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 657 337	946 560	939 961	944 382	1 001 704	2 131 442	7 621 386
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-880	280	0	0	0	-600
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 000 146	-162 546	-397 362	-250 348	-649 072	-610 683	-3 070 156
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	490 000	500 000	500 000	350 000	648 975	310 000	2 798 975
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-510 146	337 454	102 638	99 652	-97	-300 683	-271 181

Source : tableau CRC d'après données ANAFI

La commune a bénéficié d'un financement propre disponible qui a oscillé entre 352,6 K€ en 2017 et 1 520,7 K€ en 2018. Il a permis de couvrir en 2017 seulement 35,2 % des dépenses d'équipement et 71,3 % l'année suivante.

La progression des taxes locales, particulièrement sensible en fin de période, est venue abonder le financement disponible. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de 280,17 K€ en 2017 s'élève à 390,43 K€ en 2018.⁸¹

Si les produits de cession affichent des montants modestes au titre des quatre premiers exercices (soit moins de 15 K€ par exercice en moyenne), en revanche ils ont très fortement progressé en 2017 (110 K€) et surtout en 2018 (699 K€).

Les opérations de cessions de 2018 se rapportent à la vente de deux véhicules (11 K€) et deux remorques (1 560 €), deux terrains (11 430 €), et surtout deux immeubles (605,49 K€).

Un défaut de procédure affecte la cession d'un des immeubles vendus en 2018. Le titre de recette afférent à la vente d'un immeuble situé à proximité de la mairie a été émis le 25 avril 2018 pour un montant de 320 000 €, soit plus d'un an après la date de l'avis des services du Domaine, en date du 8 mars 2016. Il convenait de consulter de nouveau le service local du Domaine avant de réaliser la cession.

La cession d'un autre immeuble (1 000 m² de surface utile sur un terrain 3 701 m²) situé à Salles, route de Badet, a attiré l'attention de la Chambre. Ce bien a été acheté en juin 2018⁸² (355 100 €) et vendu le 31 décembre 2018⁸³ (355 000 €). Une délibération du 29 mai 2018 indique que le maire a réalisé cette opération avec pour objectif de choisir les activités implantées sur la commune.

⁸¹ Accroissement du FCTVA également en 2019 : 427,15 K€.

⁸² Vendeur : SARL C3 FINANCE dont le siège est à Bordeaux.

⁸³ Acquéreur : SCI NOUVIMMO dont le siège est à Salles.

Au final, le budget de la collectivité au cours de l'exercice 2018 a supporté le portage financier de cette opération⁸⁴. L'engagement d'une opération de cette nature questionne au vu des équilibres financiers particulièrement fragiles de la commune, avec un financement propre disponible⁸⁵ inférieur aux dépenses d'équipement et qui l'a conduit à un nouvel emprunt en 2018. Le choix de mobiliser les moyens financiers de la collectivité dans le but de favoriser une activité particulière, dans le cadre de l'aménagement de la ville, s'avère potentiellement porteur d'un risque d'aggravation des finances de la commune (possible défection de l'acquéreur pressenti).

Enfin, plus globalement, il est évident que la commune ne saurait envisager de financer durablement ses dépenses d'équipement par la vente d'immeubles ou de terrains communaux.

En réponse aux observations provisoires, le maire nouvellement installé a indiqué que les cessions de 2018 ont concouru à présenter un excédent exceptionnel qui a masqué une absence de ressources propres pérennes.

5.3.2.2 Un recours soutenu à la dette avec des emprunts souscrits chaque année

L'écart entre le montant du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt permet de déterminer le besoin ou la capacité de financement de la section d'investissement, lequel peut être satisfait par le recours à l'emprunt ou par un prélèvement sur le fonds de roulement.

Tableau n° 38 : Recours à l'emprunt chaque année

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
= Financement propre disponible (C+D)	657 191	783 135	542 879	694 934	352 632	1 520 759	4 550 629
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 657 337	946 560	939 961	944 382	1 001 704	2 131 442	7 621 386
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-880	280	0	0	0	-600
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 000 146	-162 546	-397 362	-250 348	-649 072	-610 683	-3 070 156
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	490 000	500 000	500 000	350 000	648 975	310 000	2 798 975
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-510 146	337 454	102 638	99 652	-97	-300 683	-271 181

Source : tableau CRC d'après données ANAFI

Le besoin de financement a été élevé sur l'ensemble de la période (une moyenne par exercice de l'ordre de 511,7 K€), mais plus particulièrement en 2013 (1 000 K€), 2017 (649 K€) et 2018 (610,6 K€). De nouveaux emprunts ont été réalisés sur chacun des exercices, pour au global s'établir à 2 798 975 €, ce qui représente une moyenne annuelle de 466,5 K€. Il est à noter que les emprunts de 2014, 2015 et 2016 ont très largement excédé, de plus de 539,7 K€, le besoin de financement de l'exercice, ce qui a participé à la reconstitution du fonds de roulement net global.

⁸⁴ Le compte 4621 « créances sur cessions d'immobilisation- amiable » a été soldé en janvier 2019.

⁸⁵ L'encaissement du virement bancaire du notaire a été comptabilisé le 14 janvier 2019, ce qui a conduit à un solde débiteur du compte 4621 à hauteur de 355 K€ au 31 décembre 2018.

La commune a contracté un emprunt systématiquement en fin d'exercice⁸⁶.

Les délibérations autorisant le recours à l'emprunt font référence à un recours à un emprunt globalisé et ne communiquent pas précisément sur la nature des travaux financés par l'emprunt, se limitant à indiquer que « dans le cadre de sa politique d'investissement, la commune souhaite contracter un emprunt de x euros ».

Si la nature des investissements financés par l'emprunt ne constitue pas une mention obligatoire du contrat souscrit auprès d'un organisme de financement, en revanche il appartient à l'autorité exécutive d'apporter une information qui permette aux élus de connaître les opérations financées par l'emprunt. La mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement devrait permettre à la commune d'adopter un calendrier budgétaire opérationnel et limiter ainsi le recours contestable aux emprunts d'équilibre avec pour finalité de boucler le financement d'une fin d'exercice.

5.3.2.3 Un endettement en légère diminution

L'encours de dette au 31 décembre diminue légèrement sur la période 2013-2018, avec une diminution annuelle moyenne de 1,4 %. En 2018, soit l'exercice postérieur au réaménagement, l'encours de dette à hauteur de 4,76 M€ est toutefois légèrement supérieur à celui de 2016 qui s'établissait alors à 4,67 M€.

Tableau n° 39 : Encours de dette, hors budget annexe

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	5 177 696	5 121 399	5 033 078	4 944 416	4 674 641	4 857 987	-1,3%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	546 297	589 201	588 382	619 775	465 630	403 610	-5,9%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	-880	280	0	0	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	490 000	500 000	500 000	350 000	648 975	310 000	-8,7%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	5 121 399	5 033 078	4 944 416	4 674 641	4 857 987	4 764 377	-1,4%

Source : tableau CRC d'après données ANAFI

Un indicateur usuel pour apprécier le niveau de la dette est le rapport entre l'encours et les produits de fonctionnement. Pour la commune de Salles, ce rapport a diminué de 86,28 % à 64,81 % entre 2013 et 2017, ce qui démontre une amélioration qui s'est poursuivie en 2019 (58,29 %).

Un autre indicateur de la supportabilité de l'endettement est celui du poids de l'annuité de la dette. Mais cet indicateur peut être amélioré au prix d'un allongement de la durée de remboursement.

⁸⁶ Délibération du 13 décembre 2016 : emprunt à hauteur de 200 K€ / délibération du 27 novembre 2017 : emprunt de 400 K€ / délibération du 4 décembre 2018 : emprunt de 310 K€.

5.3.2.4 Le réaménagement de la dette de 2017 : des marges de manœuvre budgétaires jusqu'en 2026 grâce à un allongement de la durée de la dette

En 2016, l'ordonnateur a souhaité réaménager l'ensemble des contrats de prêts souscrits par la commune compte tenu d'un remboursement de dette « *très rapide et contraignant jusqu'en 2021* ».

Un cabinet spécialisé a assisté la commune au titre du réaménagement de la dette⁸⁷ avec pour double objectif de minorer le taux moyen de sa dette situé à 3,9 % en 2016, et de lisser la charge de remboursement de la dette afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires.

La SFIL (ex Dexia) est le seul prêteur qui n'a pas accédé à la demande de réaménagement. Les réaménagements de prêts ont été réalisés par la Caisse d'Épargne et le Crédit Mutuel Arkéa. Les emprunts du Crédit Agricole ont fait l'objet d'un remboursement anticipé des prêts suivis d'un refinancement par la Banque Postale. Courant 2017, 65 % de la dette du budget principal de la commune ont été réaménagés.

Selon Stratégies Locales, les indemnités contractuelles de refinancement réglées à la Caisse d'Épargne s'élèvent à 92 525 € et au crédit Mutuel à 12 272 €. Les indemnités de remboursement anticipé (IRA) réglées au Crédit Agricole s'établissent à 161 064 €, dont une partie a été intégrée dans le refinancement auprès de la Banque Postale à hauteur de 140 893 €, le résiduel, soit 20 171 €, étant autofinancé par la commune.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine observe que si le réaménagement dégage des économies budgétaires jusqu'en 2026, en revanche le terme de l'échéance de la dette (2030) est rallongé de sept ans (jusqu'en 2037).

L'état de la dette figurant au compte administratif 2018 mentionne 20 emprunts tous classés A1 selon la charte Gissler, dont un emprunt souscrit en décembre 2018 auprès de la Banque postale pour un montant de 310 K€ au taux fixe de 1,7 %, d'une durée de 20,08 années. Six emprunts ont une durée de vie résiduelle supérieure à 15 années, pour un capital restant dû au 31 décembre 2018 de 2 557 859,54 € sur un total de 4 758 717, 43 €.

Le taux d'intérêt, tel qu'il ressort des données chiffrées extraites du logiciel ANAFI, s'établit au 31 décembre 2018 à 0,9 % contre 3,8 % au 31 décembre 2016.

L'annuité de la dette a pu ainsi être ramenée de 123 € par habitant en 2013 à 96 € en 2017. En 2019, l'annuité de la dette s'établit à 69 € par habitant contre 104 € pour la moyenne de la strate.

⁸⁷ Coût de la prestation : 7 520 € (c/6226).

Tableau n° 40 : Poids de la dette par habitant

En euros par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours total	820 €	792 €	768 €	707 €	717 €	689 €	670 €
<i>Moyenne de la strate</i>	881 €	870 €	862 €	842 €	849 €	843 €	828 €
Annuité de la dette	123 €	127 €	122 €	121 €	96 €	64 €	69 €
<i>Moyenne de la strate</i>	112 €	112 €	119 €	123 €	109 €	108 €	104 €

Source : tableau CRC, d'après données dgei strate de 5 000 à 10 000 habitants

L'annuité en capital de la dette d'un montant de 619 775 € en 2016 est à son niveau le plus haut, contre 383 649 €, son niveau le plus bas en 2019.

Tableau n° 41 : Annuités en capital de la dette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Annuité en capital de la dette	546 297	589 201	588 382	619 775	465 630	403 610	383 649

Source : Données ANAFI

5.3.2.5 Une capacité de désendettement plus révélatrice d'une situation tendue

La capacité de désendettement de la commune mesure en nombre d'années le temps qu'il lui faudrait pour se désendetter si elle décidait d'y consacrer l'intégralité de sa capacité d'autofinancement brute. Elle a été portée de 7,3 années en 2013 à 6,4 années en 2016 et à 11,4 années en 2018.

Ce ratio (encours de dette/CAF brute) est le plus révélateur car il est indifférent aux variations de l'annuité de la dette, nées de réaménagements.

L'encours de dette ayant faiblement diminué, la dégradation de la capacité de désendettement tient à la diminution de la capacité d'autofinancement brute, qui a chuté de 735 536 € en 2016 à 418 978 € en 2018.

Tableau n° 42 : Capacité de désendettement, hors budget annexe

Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	221 301	220 664	200 151	179 865	455 904	41 372	-28,5%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,3%	4,4%	4,0%	3,8%	9,4%	0,9%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	4 174 757	3 620 293	3 538 169	3 171 594	3 316 917	3 824 414	-1,7%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	6,0	6,7	5,9	4,3	32,7	9,1	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 121 399	5 033 078	4 944 416	4 674 641	4 857 987	4 764 377	-1,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	7,3	9,3	8,2	6,4	47,9	11,4	

Source : ANAFI non retraité

La dégradation de la capacité de désendettement en 2018, soit 11,4 années, contre 6,4 années en 2016, était un indicateur préoccupant devant alerter la commune sur la soutenabilité de sa dette, sachant que le seuil d'alerte fixé par la loi de programmation des finances publiques est de 12 années pour les communes. Cet agrégat a cependant été ramené à 6,1 années en 2019, ce qui relativise le constat selon lequel la CAF nette du remboursement en capital des emprunts

en 2019 représente seulement 4,78 % des produits de la CAF contre 10,04 % pour la moyenne de la strate.

Il n'en demeure pas moins que la commune doit veiller à adapter le recours à l'emprunt à sa capacité d'autofinancement, mais surtout rétablir durablement cette dernière, ce qui implique la maîtrise des charges de gestion, particulièrement dynamiques, notamment la masse salariale, en vue de maintenir la capacité de désendettement en dessous de dix ans.

5.3.3 Le bilan rend compte d'une réduction de la trésorerie en 2018

Pour mémoire, le fonds de roulement (différence entre les financements à long terme et l'actif immobilisé) a vocation à couvrir le besoin en fonds de roulement (décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes) et assurer la trésorerie de l'entité. Le tableau suivant rend compte de l'évolution de ces indicateurs.

Tableau n° 43 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

en euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	862 200	1 199 655	1 302 293	1 401 945	1 475 861	1 181 217	6,5%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	60,2	82,1	85,7	77,4	74,0	60,8	
- Besoin en fonds de roulement global	-99 729	-231 936	-129 499	-132 831	-102 492	200 843	N.C.
=Trésorerie nette	961 929	1 431 590	1 431 792	1 534 776	1 578 353	980 374	0,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	67,2	97,9	94,2	84,8	79,1	50,5	

Source : tableau CRC d'après données ANAFI non retraitées

Le fonds de roulement (FDR) de la commune, mesuré au 31 décembre de chaque exercice, permettait de couvrir 60,2 jours de charges courantes⁸⁸ en 2013 et 60,8 jours en 2018. Le FDR représente 171 € par habitant en 2018, soit près de deux fois moins que la moyenne nationale des communes (335 €)⁸⁹.

Une ligne de trésorerie a été autorisée par l'assemblée délibérante en 2015 (300 K€), en 2016 (300 K€), et en 2017 (200 K€). Les balances des comptes comptabilisent au c/5193⁹⁰ une opération à hauteur de 500 K€ en 2015 et de 150 K€ en 2016⁹¹.

La trésorerie, égale à la différence entre le fonds de roulement et son besoin en fonds de roulement se situe à son niveau le plus bas en 2018 (980 374 €). Elle représente 50,5 jours de charges courantes⁹² contre 97,9 jours en 2014 (1 431 590 €). L'exercice suivant enregistre une amélioration de cet agrégat, soit 1 368 660 € ce qui équivaut à 68 jours de charges courantes en 2019.

⁸⁸ La norme se situant entre 30 et 90 jours.

⁸⁹ Source : fiche AEFf « les ratios de niveau de la DGCL,

⁹⁰ c/5193 : « lignes de crédit de trésorerie ».

⁹¹ Solde à zéro du compte 5193 en fin d'exercice. Absence d'opérations au c/16449 « opérations afférentes à l'option de tirage sur lignes de trésorerie ».

⁹² Un ratio inférieur à 30 jours est a priori trop faible, est considéré a priori excessif, au-delà de 90 jours.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelleaquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 - Bordeaux cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Salles, le 02 juillet 2021

Monsieur Paul SERRE
Président de la Chambre Régionale des
Comptes de Nouvelle Aquitaine
3 face des Grands Hommes
CS 30059
33 064 BORDEAUX CEDEX

N/Réf : BB/BF/VA 2021-259
Secrétariat Général
☎ : 05 57 71 98 68
sg1@ville-de-salles.com

Objet : Rapport d'observations définitives de contrôle des comptes de la commune de Salles

Monsieur le Président,

Suite à votre lettre du 4 juin 2021, et en vertu de l'article L 243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint ma réponse à vos observations.

Je me permets de vous remercier de la qualité du travail de votre Chambre qui donne, dès à présent les indications des actions à mener pour notre commune afin que celle-ci, sa gestion et ses comptes retrouvent le droit chemin, qu'elle n'aurait jamais dû quitter.

Mes services et moi-même sommes à votre écoute pour connaître les moyens dont dispose juridiquement la commune pour récupérer les sommes qu'elle a indument versées à certains agents.

Dans cette attente,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes respectueuses salutations.



LE MAIRE

Bruno BUREAU

**Mesures visant à supprimer les illégalités et
dysfonctionnements de la gestion antérieure de la
commune de SALLES constatés dans le rapport de la
Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle
Aquitaine :**

Comme le souligne le rapport de la Chambre Régionale des Comptes, la précédente gestion communale a été constamment émaillée de non-respect de la loi et des règlements, notamment par des actions visant à attribuer des fonctions en dehors de tout cadre légal à des agents dont certains n'avaient pas le statut et les compétences et en essayant de promouvoir un agent de manière totalement illégale.

Depuis le changement de conseil municipal en juillet 2020, de nombreux correctifs ont été mis en œuvre, d'autres sont en cours afin que la commune de Salles respecte à nouveau la réglementation.

Nous avons mis fin immédiatement à la majorité des « errements » que le rapport dénonce :

1 : Nomination d'un cadre A titulaire de la fonction publique territoriale depuis de nombreuses années en qualité de Directeur Général des Services à la place d'un agent de catégorie B.

2 : Arrêt des cumuls d'heures supplémentaires et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires attribuées sans droit à l'ancien responsable de l'administration générale qui du reste, était placé hiérarchiquement dans l'organigramme au-dessus de cadres A alors qu'il était cadre B.

3 : Cessation de l'utilisation à titre privé d'un véhicule de service de ce même responsable de l'administration générale en toute illégalité alors que la loi prévoit que seul un cadre de catégorie A titulaire, détaché sur les fonctions de Directeur Général des Services peut bénéficier de l'usage privatif d'un véhicule communal. Ceci est d'autant plus anormal que l'octroi par l'ancienne municipalité était fait sans que l'avantage obtenu donne lieu à cotisations sociales (CSG et CRDS), ni déclaration fiscale au titre des avantages en nature. La commune étudie la possibilité d'engager une procédure de récupération des avantages indûment acquis par cet agent au détriment des finances communales.

4 : Il a été mis fin à la « gesticulation » statutaire d'un agent (responsable du service Culture et Festivités) passant au gré de ses intérêts personnels de la filière administrative à la filière médico-sociale dans le cadre d'emplois des Educateurs de Jeunes Enfants. Grade qui ne

correspondait plus aux missions qui lui avaient été attribuées par l'ancienne équipe municipale, à savoir responsable du service Culture et Festivités. Initialement, l'agent avait été recrutée en fonction de ses diplômes, en qualité d'Éducateur de Jeunes Enfants auprès de la crèche communale. Au cours du mandat précédent l'ancienne équipe municipale a nommé cet agent, responsable du service Culture et Festivités. En raison de cette nomination, l'agent a été intégré dans la filière administrative correspondant à la filière de ses nouvelles fonctions au grade de rédacteur principal de 1^{ère} classe en catégorie B.

Suite à une modification de la réglementation, le cadre d'emploi des Éducateurs de Jeunes Enfants est passé de catégorie B à catégorie A. L'ancien maire a réintégré l'agent (devenu donc rédacteur principal de catégorie B) dans le cadre d'emploi d'éducateur de jeunes enfants donc catégorie A sans changer la nature des attributions qui avait justifié son précédent changement de filière et de cadre d'emplois.

Depuis, la commune a fait cesser ce dysfonctionnement et a réaffecté l'agent Educateur de Jeunes Enfants au sein du multi accueil communal, fonctions correspondant à son statut.

5 : En matière de gestion des ressources humaines, une totale rupture avec les pratiques antérieures a été mise en œuvre. Le premier chantier qui aboutira en fin d'année, après un très gros travail avec l'ensemble du personnel communal, est l'application des 1 607 heures annuelles et le respect de la parité au niveau des autorisations d'absence avec les services de l'Etat.

L'octroi des heures supplémentaires effectives fait maintenant l'objet de procédure rigoureuse de validation de leur réalité. Les déclarations de vacances d'emplois se font en totale transparence conformément à la réglementation en vigueur.

Les NBI vont faire également l'objet d'une refonte totale en même temps que la finalisation définitive de l'organigramme des services. Une gestion plus rigoureuse des ressources humaines visant à une meilleure efficacité et service rendu à notre population.

Réponses aux recommandations de la chambre régionale des comptes

Recommandation n°1 : Veiller en matière d'arrêtés de promotion interne à respecter le dispositif réglementaire, à savoir l'inscription de l'agent sur la liste d'aptitude arrêtée par le Président du centre de gestion et l'existence d'une vacance d'emploi ou à défaut une création d'emploi subordonnée aux besoins du service.

Réponse à la Recommandation n°1 : les promotions internes respectent dorénavant le cadre réglementaire.

Recommandation n°2 a) : Etablir un état des effectifs conforme à la maquette de l'instruction comptable (M14). n°2 b) : Communiquer au centre de gestion dans le délai légal un bilan social RPS y compris, se rapportant à l'exercice 2019.

Réponse à la Recommandation n°2 :

a) Le tableau des effectifs a été mis à jour.

La totalité des emplois non pourvus et ne devant pas être pourvus, prochainement ont été supprimés, donnant une vision sincère de l'état du personnel. Pour permettre une réelle transparence, il est systématiquement joint un tableau récapitulatif à destination du conseil municipal, lorsqu'est soumise une délibération ayant trait à la modification d'effectifs.

b) Le bilan social a été établi pour 2019 conformément à la réglementation ;

Recommandation n°3 : Formaliser le cycle de travail de tous les agents et revoir le dispositif afférent à l'attribution de iHTS et IFTS, instaurer un contrôle automatisé des heures réalisées conformément à la réglementation applicable (décret n°2002-60 du 14 janvier 2002).

Réponse à la Recommandation n°3 : les heures supplémentaires font l'objet d'un contrôle strict et les présences et absences des agents sont gérées informatiquement.

Recommandation n°4 : Mettre fin au versement de la NBI aux agents qui ne peuvent y prétendre.

Réponse à la Recommandation n°4 : il sera mis fin, lors de l'établissement du règlement intérieur et à l'application des 1 607 heures à la fin de l'année, à l'octroi de NBI non justifiées. Des NBI seront octroyées aux agents qui auraient dû légalement en bénéficier.

Recommandation n°5 : Finaliser et mettre en application, dans les meilleurs délais, le règlement d'utilisation des véhicules conformément aux dispositions réglementaires (loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, article 21), doter les véhicules de service d'un carnet de bord et en assurer le suivi.

Réponse à la Recommandation n°5 : Un règlement d'utilisation des véhicules a été approuvé par délibération du conseil municipal, après avis du comité technique.

Recommandation n°6 a) : Actualiser les textes juridiques applicables régissant le temps de travail et faire adopter par l'assemblée délibérante les cycles de travail qui en résultent. 6 b) : Supprimer le bénéfice des quatre jours de congés supplémentaires. 6 c) : Aligner par application du principe de parité, le régime des autorisations d'absence sur le dispositif en

vigueur dans les administrations de l'État. 6 d) : Transposer dans un document unique opérationnel les règles internes fixées par l'organe délibérant concernant le temps de travail (nombre de jours de congés annuels et de RTT, modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, nombre de journées de récupération, autorisations spéciales d'absence, compte épargne temps, etc.).

Réponse à la Recommandation n°6 : Un règlement intérieur conforme aux textes juridiques appliquant les 1 607 heures et les autorisations d'absence sera établi d'ici la fin de l'année 2021 et sera adopté en conseil municipal après avis du comité technique.

Recommandation n°7 : Enrichir le rapport qui sert de support au débat d'orientations budgétaires en se conformant aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

Réponse à la Recommandation n°7 : Un rapport d'orientations complet comprenant l'ensemble des annexes budgétaires a été présenté en conseil municipal, lors du Débat d'Orientations Budgétaires en début d'année 2021, en rupture avec les pratiques antérieures. L'ensemble des ratios obligatoires qui n'étaient pas dans le budget le sont dorénavant.

Recommandation n°8 : Veiller à l'exhaustivité des annexes budgétaires.

Réponse à la Recommandation n°8 : Toutes les annexes budgétaires ont été transmises aux conseillers municipaux lors du vote du budget 2021, afin d'assurer une réelle transparence et une conformité avec la réglementation.

Recommandation n°9 : Compléter et fiabiliser l'inventaire, en lien avec le comptable public, en cohérence avec l'état de l'actif.

Réponse à la Recommandation n° 9 : Un groupe de travail communal finalise l'inventaire communal qui sera achevé à la fin de l'année 2021.

Recommandation n°10 : Veiller à assurer une parfaite concordance entre la comptabilité et la réalité de l'endettement de la commune.

Réponse à la Recommandation n°10 : L'état de la dette a été mis en cohérence et présenté lors du vote du budget 2021. Maintenant, le document est sincère comme il aurait toujours dû l'être.

Recommandation n°11 : Constituer une provision obligatoire lors de l'ouverture d'un contentieux en première instance, en application des dispositions prévues à l'article R. 2321-2 du CGCT.

Réponse à la Recommandation n°11 : Une constitution de provisions pour contentieux a été inscrite au budget 2021. Elle vise à couvrir les nombreuses indemnités des procédures dans lesquels la commune a été condamnée. Les négociations indemnitaires sont en cours pour minimiser au maximum le préjudice pour nos finances.

Recommandation n°12 : Mettre en place des indicateurs en vue d'adapter les recrutements, les promotions internes et les heures supplémentaires aux capacités et équilibres financiers de la commune.

Réponse à la Recommandation n°12 : Une fois, mise à plat, l'organisation des services et l'instauration des 1 607 heures, une gestion prévisionnelle des emplois et compétences sera réalisée pour faire face à l'évolution future des besoins.

Recommandation n°13 : *Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement chiffré assorti d'un plan de financement par exercice et par opération.*

Réponse à la Recommandation n° 13 : Le commune travaille à la réalisation d'un Plan pluriannuel d'investissements et en a fait l'amorce dès cette année avec une enveloppe budgétaire destinée à une estimation précise des investissements pour les années futures.