



Chambre régionale des comptes
de la Réunion

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINTE-ROSE

Exercices 2005 et suivants

La Chambre régionale des comptes de la Réunion a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Sainte-Rose. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 14 octobre 2010 adressée à M. Bruno MAMINDY-PAJANY.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 mai 2011.

La chambre, lors de sa séance du 31 mai 2011, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations provisoires à l'ordonnateur en fonctions durant la période en contrôle.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 13 octobre 2011, a arrêté ses observations définitives qui sont développées dans le présent rapport.

Résumé

Fiabilité des comptes

Les comptes de la commune de Sainte-Rose présentent des anomalies de nature à remettre en cause leur fiabilité et le résultat des exercices concernés. La commune n'a réalisé qu'une opération de provisionnement sur la période 2005 à 2009. Aucune provision pour créances douteuses n'est constatée malgré l'observation de la chambre effectuée lors du précédent contrôle. L'examen du compte principal montre que les opérations de transfert des subventions d'équipement ne sont pas toujours faites. Sur certains exercices, la commune a parfois déclaré une absence de restes à réaliser dont la vraisemblance est infirmée par le niveau de réalisation des dépenses d'investissement, l'état d'avancement des travaux mandatés sur les exercices postérieurs et les factures appuyant les mandats.

Situation financière

La situation financière ne permet pas à la collectivité de dégager une épargne suffisante pour le développement de l'investissement. La section d'investissement, et en particulier les dépenses d'équipement, sont en diminution sur la période. L'effort d'équipement ne représente en 2009 que 33 % de celui observé en 2007.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre existent sans être illimitées. Le coefficient de rigidité des charges (dépenses de personnel + contingents + participations + charges d'intérêts/recettes réelles) est passé de 58 % en 2005 à 75,5 % en 2007 avant de s'établir à 64 % en 2009. Les ressources fiscales n'ont progressé que de 3,20 % de 2004 à 2009 même si les contributions directes augmentent de 30 %. L'encours de la dette à la fin de l'exercice 2009 s'élève à environ 2 M€ et représente 20 % des recettes réelles de fonctionnement. Le principal levier dont dispose la collectivité repose sur une plus grande maîtrise de ses dépenses de fonctionnement qui améliorera son épargne nette et sa capacité à emprunter et à rembourser les charges afférentes. Elle devra également chercher à optimiser ses ressources.

La gestion comptable

Des imprécisions dans l'enregistrement des écritures, une information incomplète s'agissant de la répartition fonctionnelle et des imputations peu transparentes ont été relevées. Mais le principal problème demeure la grande difficulté que rencontre la commune à équilibrer ses budgets annexes dont les déficits sont chroniques malgré des subventions d'équilibre et la mobilisation prématurée d'un emprunt.

Dans ce contexte, la problématique du recouvrement des recettes est importante. En l'absence d'amélioration, notamment pour ce qui concerne l'eau et les cantines, la commune devra s'interroger sur le fonctionnement en régie de ces services.

L'examen des travaux en régie montre que la commune ne maîtrise pas la distinction nécessaire entre travaux d'investissement et travaux d'entretien.

La gestion du personnel

Les charges de personnel, poste le plus conséquent dans le budget, augmentent de 26 % entre 2004 et 2007, puis diminuent de 17,6 % entre 2007 et 2009.

La commune dispose de personnels en nombre important, qui occupent des emplois permanents ou non permanents et sont recrutés en quasi-totalité par voie contractuelle à durée déterminée, sur la base de contrats subventionnés ou de contrats d'apprentissage.

La commune souffre d'un encadrement insuffisant, déjà signalé dans les précédents rapports, qui n'a pas été corrigé. La commune ne dispose en 2009 que de neuf agents titulaires parmi lesquels quatre seulement sont de catégorie A et deux de catégorie B.

La gestion des ressources humaines est réalisée au sein d'un service composé de quatre agents qui ne disposent à ce jour d'aucune procédure formalisée. Des irrégularités généralisées montrent que les procédures réglementaires sont mal connues.

Les données relatives au personnel, annexées au budget comme au compte administratif, sont incomplètes et ne traduisent pas la situation réelle des effectifs de la commune. Les conditions de création ou de suppression des emplois de Sainte-Rose ne respectent pas les prérogatives de l'assemblée délibérante. L'effectif est composé majoritairement de non titulaires dont les modalités de recrutement ne tiennent pas compte de la réglementation. La commune accueille également de nombreux apprentis dont les conditions de suivi sont perfectibles. Enfin, la pratique des heures supplémentaires comme celle des astreintes se situent en dehors des limites imposées par la réglementation.

La gestion des ressources humaines présente donc d'importantes lacunes, tant en termes de pilotage que de respect des procédures. La commune s'affranchit dans nombre de cas des règles applicables en matière de gestion des emplois publics. La collectivité n'a recruté qu'un seul agent statutaire sur emploi permanent au cours de la période, pour un nombre important de contrats de court terme.

SOMMAIRE

I. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	5
II. PRÉCÉDENTES OBSERVATIONS.....	5
III. ETAT DES COMPTES.....	6
A.- Les saisines de la CRC.....	6
B. - Présentation des comptes.....	6
C.- Fiabilité des comptes.....	6
IV. SITUATION FINANCIÈRE.....	9
A. - L'équilibre de la section de fonctionnement.....	9
B. -La section d'investissement.....	13
C. - Les marges de manœuvre de la commune.....	14
D. - Conclusion.....	15
V. LA GESTION COMPTABLE.....	16
A. - Des imprécisions dans l'enregistrement des écritures chez l'ordonnateur.....	16
B. - De grandes difficultés à équilibrer les budgets annexes.....	17
C. - La problématique du recouvrement des recettes.....	19
D. - Les travaux en régie.....	23
VI. LA GESTION DU PERSONNEL.....	25
A. - Le cadre et les conditions de gestion des ressources humaines.....	25
B. - Les emplois de la commune.....	28
C. - Un effectif majoritairement non titulaire dont les modalités de recrutement sont irrégulières.....	31
D. - Les moyens affectés au cabinet.....	38
E. - La rémunération.....	40
Annexe I.....	44
Annexe II.....	45
Annexe III.....	48

I. Présentation de la commune

Sainte-Rose est la commune la plus orientale de l'île et fait partie du réseau des 15 « Villages Créoles ». La commune s'étend, sur une superficie de 177,60 km², entre les remparts de la Rivière de l'Est et la borne Hubert Delisle qui marquent les limites de Sainte-Rose avec les communes de Saint-Benoît, de la Plaine des Palmistes, du Tampon, de Saint-Joseph et de Saint-Philippe. Plus de 80 % de son territoire se situe au cœur du Parc national des Hauts.

Sainte-Rose abrite la plus grande partie du massif du Piton de la Fournaise qui, compte tenu de certaines similitudes avec les grands volcans recouvrant une partie de la Planète Mars, a été reconnu comme Site Analogue Lune Mars (SALM) et peut être utilisé par des chercheurs internationaux pour la validation d'instruments d'exploration géologique et des procédures destinés aux futurs explorateurs de la Lune et de Mars.

L'altitude maximum est de plus de 2 600 mètres pour cette commune parmi les moins peuplées du département avec 6 746 habitants depuis le recensement de 2007. L'habitation est localisée sur la bande littorale, au sein de cinq bourgs : Rivière de l'Est, Sainte-Rose, Piton Sainte-Rose, Ravine Glissante et Bois Blanc.

En 2008, la commune rassemblait 179 entreprises sur les 36 568 recensées dans le département (industrie : 12, commerce : 58, construction : 31, transports 13 et services : 65). Parmi les 944 postes de travail déclarés sur le territoire de cette commune, 647 sont proposés par la fonction publique (source TER 2010-INSEE).

Sur le plan économique, Sainte Rose se distingue en matière d'énergie renouvelable puisqu'elle dispose de la centrale hydraulique la plus productive avec une puissance installée de 67Mw, contre 26 pour celle de Takamaka II située à Saint-Benoît. Elle a vu, en outre, naître la première ferme éolienne de l'île de la Réunion et la plus grande ferme photovoltaïque de France, en activité depuis le début de l'année 2010 dans le cadre du projet Gerri (Green Energy Révolution Réunion Island ou Grenelle de l'environnement à la Réunion – Réussir l'innovation).

La commune dispose d'un collège sur son territoire et de sept écoles maternelles et primaires ainsi que des équipements sportifs qui la placent en 4^{ème} position des communes les mieux équipées du département par rapport à sa population (8,7 pour 1 000 habitants – source INSEE, TER 2010).

II. Précédentes observations

Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes a donné lieu à des observations adressées à la collectivité le 28 septembre 2005 dont l'essentiel est repris dans le tableau en annexe 1 avec la mention des suites données par la collectivité. Certains aspects font l'objet d'un examen plus détaillé ci-après.

Le taux de correction totale est de 47 %. Celui des mesures en cours de correction est de 30 %. Le taux des observations n'ayant pas été corrigées est de 23 %.

III. Etat des comptes

A.- Les saisines de la CRC

La commune de Sainte-Rose a fait l'objet au cours de la période 2004-2009 d'une seule saisine pour avis budgétaire (n° 2008-044 du 17 juillet 2008) concernant l'absence de production du budget annexe du service public de l'assainissement non collectif (SPANC).

B. - Présentation des comptes

1.- Le budget principal

Les documents budgétaires et comptables sont accompagnés des annexes obligatoires mais certaines, notamment celles qui concernent le personnel, ne sont pas en adéquation avec les données de la gestion. Les états concernant les travaux en régie ne sont pas annexés au compte administratif concerné.

2.- Les budgets annexes

En 2009, les budgets annexes de la commune de Sainte-Rose étaient au nombre de trois : le service de l'eau, le service funéraire et le service public d'assainissement non collectif (SPANC), auxquels s'est ajouté, en 2010, le service public d'assainissement collectif. La situation financière et certains aspects de la gestion de deux de ces services font l'objet de développements dans le présent rapport.

C.- Fiabilité des comptes

1.- Provisions

En ce qui concerne les provisions, la commune n'a réalisé aucune opération de provisionnement sur la période 2005 à 2009, sauf une en 2008 pour un montant de 650 000 € (compte 6815 pour risques et charges de fonctionnement courant). La commune indique que cette somme a été provisionnée sur le dossier DTP terrassement, au vu des contentieux rencontrés au cours de la période 2004 à 2009. Cette provision fera l'objet d'une reprise au cours de l'exercice 2011. Aucune provision pour créances douteuses n'est constatée malgré l'observation de la chambre dans le cadre du précédent contrôle et le contexte toujours persistant de risques de créances irrécouvrables.

2.- Transfert de subventions d'équipement

Les subventions destinées à l'équipement (compte 131) doivent être transférées au compte de résultat par le biais de l'amortissement. Ce transfert s'opère par le débit du compte 1391 "Subventions d'équipement transférées au compte de résultat" et par le crédit du compte 777 "Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat".

L'examen du compte principal de 2004, 2005, 2007, 2008 et 2009 de Sainte-Rose montre que cette opération de transfert n'est pas toujours opérée, bien que la balance d'entrée du compte 131 "Subventions d'équipement transférables" pour ces exercices soit créditrice.

Le tableau ci-après reprend les montants en cause, inscrits aux comptes 131, dont les écritures de transfert n'ont pas été passées :

Montants inscrits au crédit de la balance d'entrée

N° Compte	2004	2005	2007	2008	2009
1313				28 612,85	28 612,85
1318	224 651,73	387 190,50	66 825,90	66 825,90	66 825,90

L'irrégularité ou l'absence de ces écritures ayant pu contribuer à fausser le résultat des exercices concernés, la chambre a interrogé le service financier sur les raisons qui expliquent ces absences d'écritures au compte principal. Il a indiqué que la régularisation est intervenue en 2010, en justifiant les modalités de régularisation par la difficulté pour ce service de reconstituer le solde du compte 131 à partir de ses archives. Cette situation tendrait à montrer les failles d'un fonctionnement en sous encadrement, sans procédures formalisées.

3.- L'indépendance des exercices/les restes à réaliser

Sur certains exercices de la période, la commune a parfois déclaré une absence de restes à réaliser. La vraisemblance a été appréciée au travers de trois éléments : le niveau de réalisation des dépenses d'investissement, l'état d'avancement des travaux mandatés sur les exercices postérieurs et les factures appuyant les mandats.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement au 1er Janvier	3 237 261	5 696 699	5 705 214	6 093 812	3 583 825	2 694 969
Variation du fonds de roulement	2 459 254	8 515	414 532	-2 509 987	-260 243	853 703
Fonds de roulement au 31 Déc	5 696 516	5 705 213	6 119 746	3 583 825	3 323 582	3 548 672
Restes à réaliser recettes d'invest	2 299 805		626 796	991 011		8 698 726
Restes à réaliser dépenses d'invest	2 831 688	53 898	12 107	1 171 788	400 799	4 372 568
Résultat après restes à réaliser	5 164 633	5 651 315	6 734 435	3 403 048	2 922 783	7 874 830

En ce qui concerne les réalisations à la section d'investissement, il apparaît que la performance de la commune est faible sur certains exercices.

Ainsi, sur le budget annexe de l'eau, seules 10 % des prévisions budgétaires ont été réalisées au cours des exercices 2005 et 2006 en dépenses, 9 % en 2009. En ce qui concerne les recettes, en 2006, la commune a émis des titres à hauteur de 1 % des recettes prévues ; en 2007 ce ratio est de 9 %.

Eau		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Investissement	Dépenses	Prévisions	791 899	1 325 822	2 709 365	579 759	647 979	3 821 680
		Emissions	453 760	136 383	277 089	269 285	174 306	350 222
		Ecart	338 139	1 189 439	2 432 276	310 474	473 673	3 471 458
		En %.	57 %	10 %	10 %	46 %	27 %	9 %
	RAR	156 567	0	0	12 707	0	1 064 494	
	Recettes	Prévisions	791 899	1 325 822	2 709 365	579 759	647 979	3 821 680
		Emissions	370 441	241 671	37 347	54 316	369 719	251 625
		Ecart	421 458	1 084 151	2 672 018	525 443	278 260	3 570 055
		En %.	47 %	18 %	1 %	9 %	57 %	7 %
	RAR	0	0	0	0	0	3 365 000	

En ce qui concerne le budget principal, les ratios, bien que globalement meilleurs, restent faibles sur certains exercices comme en 2009 avec 17 % de réalisation. En 2006, la commune a réalisé 30 % de ses prévisions en dépenses.

Compte principal		2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Investissement	Dépenses	Prévisions	9 448 223	10 453 749	10 077 623	9 637 600	3 202 961	14 792 008
		Emissions	2 954 163	4 916 461	3 046 276	3 486 403	2 102 169	2 531 950
		Ecart	6 494 060	5 537 288	7 031 347	6 151 197	1 100 792	12 260 057
		Réalisation en %.	31 %	47 %	30 %	36 %	66 %	17 %
	RAR	2 831 688	53 898	12 107	1 171 788	400 799	4 372 568	
	Recettes	Prévisions	9 448 223	10 453 749	10 077 623	9 637 600	3 202 961	14 792 008
		Emissions	4 276 995	5 738 289	3 144 419	2 110 164	2 674 920	2 897 086
		Ecart	5 171 228	4 715 460	6 933 204	7 527 436	528 041	11 894 922
		Réalisation en %.	45 %	55 %	31 %	22 %	84 %	20 %
	RAR	2 299 805	0	626 796	991 011	0	8 698 726	

La commune indique que n'ayant pas mis en place les procédures d'AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement), elle continue à inscrire la totalité des travaux sur un exercice.

Dans le cadre de l'instruction, ses services ont indiqué établir l'état des restes à réaliser à partir d'un listing extrait de la comptabilité des engagements, ensuite pointé avec les différents services concernés par le service financier. Ils ont également précisé n'avoir conservé aucun de ces documents.

IV. Situation financière

Les données sur la situation financière de la commune de Sainte-Rose concernent le compte principal. En effet, les budgets annexes sont peu significatifs et sans incidence sur les évolutions globales, y compris le service des eaux dont les difficultés font l'objet d'un examen particulier dans la partie gestion comptable.

Les principales données financières sont reportées en annexe 2.

A. - L'équilibre de la section de fonctionnement

La courbe d'évolution des charges et des produits de fonctionnement sur la période de 2004 à 2009 dénote une difficulté à adapter les dépenses aux ressources disponibles. Ces dernières, en baisse, sont insuffisantes sur deux exercices, 2007 et 2008, pour couvrir les dépenses en augmentation de la commune.



Source : Delphi

1.- Les produits de fonctionnement

L'évolution moyenne des recettes de fonctionnement sur la période est négative (- 1,77 % environ). Entre 2004 et 2009, la commune perd environ un million d'euros de ressources, essentiellement celles qui proviennent de l'Etat et sont destinées à atténuer les charges de personnel. Les produits des services et du domaine sont également en baisse, en moyenne de 20,16 %, de même que les autres dotations, subventions et participations (- 5,83 %).

Les progressions observées concernent les produits de la fiscalité directe qui augmentent en moyenne de 5,44 % (30 % sur la période) et la DGF (dotation globale de fonctionnement) qui progresse en moyenne de 3,9 %, soit 21,02 % sur la période. Les contributions indirectes baissent de 0,6 %.

Evolution des recettes de fonctionnement

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.	Evol. 2009/2004
Produits des serv. du domaine	312 651	226 317	196 610	191 695	256 981	101 455	-20,16 %	-67,55 %
Travaux en régie	320 583	808 167	301 727	205 209	201 460	270 776		
Contributions directes	1 372 989	1 414 279	1 439 099	1 514 233	1 737 738	1 789 267	5,44 %	30,32 %
Autres impôts et taxes	6 099 294	6 040 409	5 898 728	5 982 508	6 153 212	5 922 324	-0,59 %	-2,90 %
DGF-	1 210 706	1 278 194	1 321 641	1 357 202	1 421 884	1 465 256	3,89 %	21,02 %
Autres dot., subv. et part.	453 411	448 323	234 450	431 664	351 057	335 857	-5,83 %	-25,93 %
dont participations	325 612	330 363	181 299	313 075	285 113	315 059	-0,66 %	-3,24 %
dont compensation	105 438	104 483	39 542	116 018	65 018	20 622	-27,84 %	-80,44 %
Atténuations de charges	1 615 369	991 270	1 420 377	716 688	724 717	490 209	-21,22 %	-69,65 %
Dont atténuations personnel	1 559 006	955 619	1 420 377	716 688	724 717	490 209	-20,66 %	-68,56 %
Autres produits de gestion	172 413	134 717	161 135	151 123	158 648	100 685	-10,20 %	-41,60 %
Produits financiers	15 424	0	0	1 684	0	2 363	-31,29 %	-84,68 %
Intérêts sur emprunt contrepassés	56 363	35 651	0	0	0	0	-100,00 %	-100,00 %
Produits exceptionnels	6 498	432 951	27 785	209 085	44 790	109 606	75,96 %	1586,86 %
Recettes totales de fonctionnement	11 579 338	11 774 628	11 001 550	10 761 091	11 050 488	10 587 797	-1,77 %	-8,56 %

Source : Delphi compte principal

En ce qui concerne les produits de gestion, la répartition des différentes recettes de gestion montre l'importance de celles provenant de la fiscalité indirecte (comptes 732 à 739) qui représentent, pour 2009, 56 % du total de ces produits.

Parallèlement, la commune perd un certain nombre de ses ressources telles que :

- la dotation de solidarité communautaire, en extinction en 2009, alors qu'elle représentait 302 000 € en 2004 ; la disparition de cette ressource est liée à la situation financière de la CIREST ;

- les taxes sur l'énergie en 2007, suite au transfert de la compétence au SIDELEC.

D'autres ressources sont en baisse, telles que les produits des services et du domaine qui regroupent principalement les services périscolaires et d'enseignement (compte 7067), en diminution de 20 % en moyenne, ainsi que les revenus des immeubles (compte 752).

2.- Les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement augmentent entre 2004 et 2007 de 25,47 %. Sur les exercices 2008 et 2009, la tendance s'inverse avec 15 % de réduction de charges en 2009 par rapport à 2007. Il s'ensuit une progression moyenne qui apparaît modérée, de l'ordre de 1,36 %. Il est rappelé que cette augmentation se situe dans un contexte de diminution des ressources (-1,77 %).

Evolution des charges de fonctionnement

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.	Evol. 2009/2004	Evol. 2007/2004	Evol. 2007/2005
Charges à caract. Génér.	1 801 622	2 172 032	2 077 039	2 463 497	3 093 508	2 292 478	4,94 %	27,25 %	36,74 %	13,42 %
<i>Evolution annuelle</i>		20,56 %	-4,37 %	18,61 %	25,57 %	-25,89 %				
Charges de personnel	6 308 550	6 609 542	7 322 821	7 948 319	7 534 319	6 553 499	0,76 %	3,88 %	25,99 %	20,26 %
<i>Evolution annuelle</i>		4,77 %	10,79 %	8,54 %	-5,21 %	-13,02 %				
Subventions	528 710	446 049	606 100	717 418	258 233	344 216	-8,23 %	-34,90 %	35,69 %	60,84 %
<i>Evolution annuelle</i>		-15,63 %	35,88 %	18,37 %	-64,01 %	33,30 %				
Autres charges gestion	245 708	533 556	237 721	238 508	157 888	302 357	4,24 %	23,06 %	-2,93 %	-55,30 %
S/tot. Ch. de gestion	8 884 590	9 761 178	10 243 681	11 367 742	11 043 948	9 492 556	1,33 %	6,84 %	27,95 %	16,46 %
<i>Evolution annuelle</i>		9,87 %	4,94 %	10,97 %	-2,85 %	-14,05 %				
Intérêts des emprunts	186 008	159 145	116 094	97 751	88 417	63 943	-19,23 %	-65,62 %	-47,45 %	-38,58 %
Charges except.	113 382	299 082	11 794	80 997	111 679	9 027	-39,72 %	-92,04 %	-28,56 %	-72,92 %
Dot. Amortiss. et provisions	208 535	272 992	273 597	238 730	1 221 624	481 659	18,23 %	130,97 %	14,48 %	-12,55 %
Dép. tot. Fonct.	9 392 516	10 492 397	10 645 165	11 785 220	12 465 669	10 047 178	1,36 %	6,97 %	25,47 %	12,32 %

Source : Delphi compte principal

* Les charges de personnels concernées (Ch. 012) sont hors atténuation (Ch. 013)

Parmi les charges en augmentation, on peut noter que les charges à caractère général (comptes 60 à 63) progressent de manière importante (+ 27,25 % entre 2004 et 2009) et en particulier entre 2007 et 2008 (+ 26 %). L'examen des mandats a permis de constater qu'il s'agit pour une grande partie de dépenses se rapportant à l'exercice 2007, imputées sur l'exercice suivant.

Les charges de personnel évoluent en moyenne de + 3,88 % sur la période, mais avec une augmentation de 26 % jusqu'en 2007, suivie d'une réduction de 17,6 % entre 2007 et 2009. On peut constater que les dépenses nettes de personnel (déduction faite des subventions afférentes) connaissent une progression de 22,5 % jusqu'en 2007, soit un montant de 1 329 187 € supplémentaires.

Après une hausse importante en 2006 (+ 35,88 %) puis en 2007 (+ 18,37 %), les subventions de l'Etat chutent de 64 % en 2008. Elles sont globalement en baisse de 35 % sur la période.

Les charges de personnel représentent 72 % du total des dépenses de gestion en 2006 et 69 % en 2009 et constituent le principal poste de dépenses. Le poids des dépenses de personnel de Sainte-Rose dans les charges réelles de fonctionnement s'établit à 63,98 % en 2006. En 2009, ce poids est en légère baisse à 63,44 %.

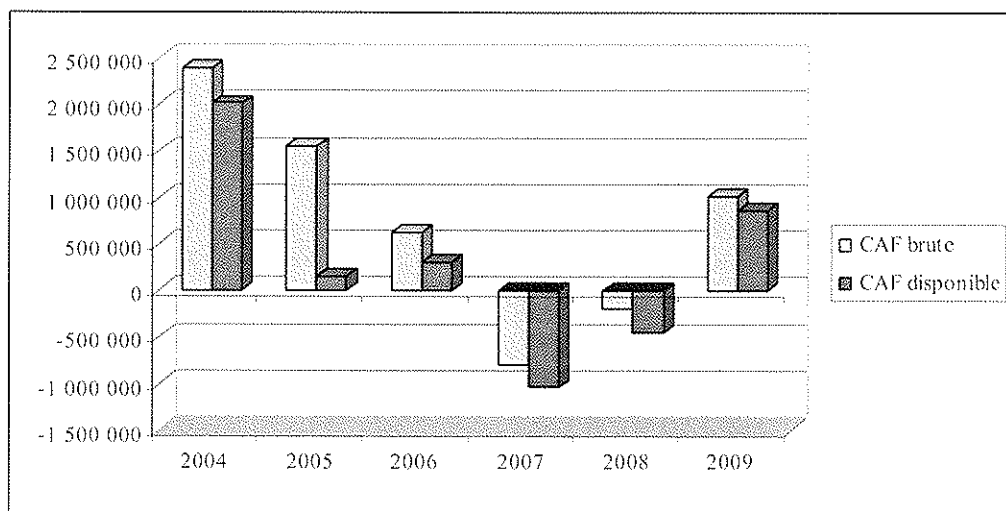
Les charges exceptionnelles évoluent de manière importante en 2005, 2007 et 2008. Il s'agit de titres annulés (compte 673) en 2005 pour un montant de 279 136 €. Il est noté que les charges exceptionnelles de la commune incluent jusqu'en 2007 des primes diverses (aux nouveaux mariés, aux marins pêcheurs, etc...), qui avaient fait l'objet d'observation de la chambre dans son précédent rapport. Ces avantages ont été supprimés.

3.- Soldes de gestion et capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement, ou solde généré par l'activité courante de la commune, est en diminution de 17,8 % si l'on considère le budget principal et de 16,9 % si l'on prend en compte la situation consolidée pour la période 2004 à 2009. Il est négatif au cours des exercices 2007 et 2008 et les produits exceptionnels que la collectivité réussit à dégager sont insuffisants pour lui permettre, sur ces exercices, d'équilibrer sa section de fonctionnement. Le résultat de cette section est négatif à raison de 1,02 M € en 2007 et de 1,4 M € en 2008.

La capacité d'autofinancement (CAF) de la commune, c'est-à-dire le financement propre disponible, représente le total des ressources de fonctionnement dont dispose la collectivité pour investir après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes. Elle évolue tel qu'indiqué dans le diagramme ci-dessous.

Capacité d'autofinancement
Exercices 2004 à 2009



Source : Delphi compte principal

La CAF disponible en baisse dès le début de la période atteint son niveau minimum en 2007 avec - 1,033 M € à cette date. Les répercussions de cette épargne négative seront observées sur le niveau d'investissement de la collectivité au cours des exercices postérieurs.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué que la dégradation de la CAF de la commune, observée sur les exercices 2007 et 2008, résultait directement d'un processus de désengagement de l'Etat quant à sa participation financière au coût des emplois aidés recrutés par la collectivité.

Si ce désengagement, attesté par la baisse substantielle des « atténuations de charges de personnels » (- 49,54 % entre 2006 et 2007), peut être en effet retenu comme l'une des causes de dégradation de la CAF, celle-ci paraît procéder tout autant de l'augmentation sur la même période des charges à caractère général, décrite ci-dessus.

Cependant la commune de Sainte-Rose, bien que confrontée à un léger tassement de ses recettes (- 4,19 % entre 2008 et 2009), est parvenue à restaurer sa capacité d'autofinancement en réduisant de manière importante ses charges à caractère général (-25,89 % sur cette même période) et ses charges de personnel (- 13,02 %).

B. -La section d'investissement

1.- Structure et évolution des ressources d'investissement

L'évolution et la structure des ressources d'investissement de Sainte-Rose est reprise dans le tableau ci-après :

Evolution et structure des ressources d'investissement

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.
CAF disponible	2 012 111	161 004	305 228	-1 033 563	-438 094	870 802	-15,42 %
<i>% financement propre</i>	45,48 %	4,73 %	13,82 %	-136,63 %	-26,31 %	26,67 %	
FCTVA	224 768	523 489	302 123	448 803	245 791	617 194	22,39 %
<i>% financement propre</i>	5,08 %	15,39 %	13,68 %	59,33 %	14,76 %	18,90 %	
Subventions	2 075 640	1 758 465	1 064 759	1 131 247	1 836 894	391 188	-28,38 %
<i>% financement propre</i>	46,92 %	51,70 %	48,21 %	149,55 %	110,31 %	11,98 %	
Prod. cessions et remb. Cré	107 304	479 428	87 062	0	0	1 091 699	59,04 %
<i>Evolution</i>		346,79 %	-81,84 %	-100,00 %			
<i>% financement propre</i>	2,43 %	14,10 %	3,94 %	0,00 %	0,00 %	33,44 %	
Autres recettes	4 385	478 725	416 877	216 600	20 611	315 328	135,16 %
<i>% financement propre</i>	0,10 %	14,08 %	18,88 %	28,63 %	1,24 %	9,66 %	
Financement propre dispo	4 424 208	3 401 111	2 176 050	763 087	1 665 202	3 286 212	-5,77 %
<i>Evolution</i>		14,34 %	15,67 %	169,56 %	-35,21 %	1,52 %	
Emprunts nouveaux	600 000	0	1 000 000	74 784	0	17	

Source : delphi

2.- Structure et évolution des dépenses d'investissement

Le niveau des dépenses réelles d'investissement est fluctuant, entre 1,6 M € et 3 M € sur la période, et apparait en baisse en moyenne annuelle sur cette même période. En 2009, les immobilisations financières de 330 616 € correspondent à une annulation de titre dans le cadre de locations-acquisitions.

Dépenses d'investissement

PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.	Evol 2009/2007
Dép réelles d'équipement	2 193 971	2 678 424	2 419 795	2 998 029	1 179 621	1 018 001	-14,24 %	-66,04 %
Immo. financières				35 000		330 616		
Autres dépenses					476 550			
Dép réelles d'inv. (hors E)	2 193 971	2 678 424	2 419 795	3 033 029	1 656 171	1 348 617	-9,27 %	-55,54 %
Dép tot d'inv. (hors E)	2 514 554	3 486 591	2 721 521	3 238 238	1 857 632	2 380 475	-1,09 %	-26,49 %

Source : Delphi/

Les dépenses d'équipement évoluent en dents de scie. On observe une nette baisse du niveau d'équipement qui fait suite à la perte du financement propre de la collectivité.

C. - Les marges de manœuvre de la commune

1.- Le coefficient de rigidité des charges

Le coefficient de rigidité des charges (dépenses de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts/recettes réelles de fonctionnement) de la commune s'établit en 2008 à 69,1 %, ce qui la situe en 7^{ème} position parmi les communes du département les plus contraintes. En 2009, la situation s'améliore, la commune se situant à la 12^{ème} place des communes les plus contraintes avec un ratio de 63,90 %. La commune dispose encore d'une marge d'amélioration de ce ratio, notamment sur le poste « personnel ».

2.- La fiscalité

L'augmentation du produit des impositions est faible sur la période, soit 0,63 % en moyenne. Cette évolution positive ne concerne que les contributions directes qui augmentent de 30 % environ entre 2004 et 2009. Les autres taxes sont en baisse (-0,6 % en moyenne), y compris l'octroi de mer (-1 % en moyenne).

Evolution des ressources fiscales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol moyenne	Evol. 2009/2004
Contributions dir.	1 372 989	1 414 279	1 439 099	1 514 233	1 737 738	1 789 267	5,44 %	30,32 %
Autres imp. & taxes	6 099 294	6 040 409	5 898 728	5 982 508	6 153 212	5 922 324	-0,59 %	-2,90 %
<i>dont octroi de mer</i>	<i>4 163 905</i>	<i>3 671 765</i>	<i>3 823 641</i>	<i>3 999 021</i>	<i>4 250 956</i>	<i>3 947 480</i>	-1,06 %	-5,20 %
Total	7 472 283	7 454 688	7 337 827	7 496 741	7 890 950	7 711 591	0,63 %	3,20 %
Part CD dans total	18,37 %	18,97 %	19,61 %	20,20 %	22,02 %	23,20 %		

La fiscalité directe représente entre 18 et 23 % des produits fiscaux.

Structure de la fiscalité directe

		2007	2008	2009		Evol. Base nette	
		commune	commune	commune	Moyenne strate		€/habitant
Taxe d'habitation	base nette	1 911 626	2 088 239	2 159 000	1 131 000	321	12,94 %
	taux	14,48	15,93	15,93	14,2	-	10,01 %
	produit	276 824	332 663	344 000	161 000	51	24,27 %
Taxe sur le foncier bâti	base nette	5 221 364	5 399 662	5 558 000	1 059 000	826	6,45 %
	taux	22,33	24,56	24,56	20,65	-	9,99 %
	produit	1 165 953	1 326 161	1 365 000	219 000	203	17,07 %
Taxe sur le foncier non bâti	base nette	204 902	207 054	210 000	13 000	31	2,49 %
	taux	34,43	37,87	37,87	57,08	-	9,99 %
	produit	70 551	78 408	80 000	8 000	12	13,39 %

Elle se compose pour 76 % de produits issus de la taxe sur le foncier bâti et pour 19 % de la taxe d'habitation, les 5 % restants concernant la taxe sur le foncier non bâti. Rapporté à la population, le produit de ces trois taxes représente respectivement 203 €, 51 € et 12 € par habitant en 2009.

3.- Une dette en diminution sur la période

L'encours de la dette au 31 décembre 2009 s'établit à plus de deux millions d'euros et représente un poids de 313 € par habitant.

Evolution de l'encours et emprunts nouveaux

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute	2 395 357	1 555 223	629 982	-785 398	-193 557	1 022 277
Encours de dette au 01/01	3 178 856	3 395 610	2 001 391	2 676 637	2 503 257	2 258 719
Encours de dette au 31/12	3 395 610	2 001 391	2 676 637	2 503 257	2 258 719	2 107 261
Variation de l'encours	216 754	-1 394 219	675 246	-173 380	-244 537	-151 458
Emprunts nouveaux	600 000	0	1 000 000	74 784	0	0
Dépenses d'équipement	2 514 554	3 486 591	2 419 795	2 998 029	1 179 621	1 018 001
RRF	11 202 392	10 930 810	10 699 824	10 555 882	10 849 027	10 317 021
Ratio encours/RRF	30,31 %	18,31 %	25,02 %	23,71 %	20,82 %	20,43 %

Source : Delphi compte principal

D. - Conclusion

La situation financière de la commune ne lui permet pas de dégager une épargne suffisante destinée au développement de l'équipement, malgré l'amélioration constatée en 2009 qui devra être confirmée sur les exercices suivants. Ce changement de tendance a été insuffisant pour permettre à la commune de rétablir son autofinancement.

Les grandes difficultés de la commune pour optimiser ses ressources, dont le recouvrement s'avère difficile, que ce soit pour l'eau, les cantines ou les revenus des immeubles, imposent la mise en œuvre de stratégies nouvelles, à coupler avec une volonté affirmée de maintenir les dépenses à caractère général ou de personnel à un niveau plus en adéquation avec les ressources.

L'épargne négative ne prive pas seulement la collectivité de financements propres au bénéfice de l'investissement, elle diminue aussi les possibilités de financements externes, ceux-ci étant liés à sa capacité à rembourser les dettes.

Les dépenses d'équipement sont en diminution sur la période. Elles ne représentent en 2009 que 33 % de celles engagées en 2007.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre existent sans être illimitées. Le coefficient de rigidité des charges est passé de 58 % en 2005 à 75,5 % en 2007, avant de décroître pour s'établir à 64 % en 2009, dans un contexte de charges d'intérêts également en diminution, à 63 K€ environ. L'encours de la dette à la fin de l'exercice 2009 s'élève à 2,1 M€ et représente environ 20 % des recettes réelles de fonctionnement. Le principal levier dont dispose la collectivité repose sur une plus grande maîtrise de ses dépenses de fonctionnement qui permettra d'améliorer son épargne nette ainsi que sa capacité à emprunter et à rembourser les charges y afférentes. Elle devra également chercher à optimiser ses ressources.

Dans sa réponse, la commune confirme la nécessité de poursuivre sur les exercices à venir l'amélioration de sa situation financière constatée en 2009.

Elle a précisé que, dès 2010 et au vu d'une capacité d'investissement restaurée, le programme de travaux de 15 M€ lié à la construction d'une station d'épuration a pu démarrer.

V. La gestion comptable

A. - Des imprécisions dans l'enregistrement des écritures chez l'ordonnateur

1.- Une information incomplète s'agissant de la répartition fonctionnelle

La ventilation des moyens par grandes fonctions révèle une part non ventilée en investissement en augmentation sur les trois derniers exercices. Elle représente plus de la moitié des dépenses en 2009, alors qu'elle n'était que de 9 % en 2007. Bien que le budget ne soit pas voté par fonction, il s'agit de données figurant au compte administratif destinées à l'information des élus et des citoyens. Le regroupement au sein d'une fonction non explicite dénote l'effort insuffisant de classement des différentes opérations. Cette situation prive les lecteurs du budget d'informations intéressantes.

2.- Des imputations peu transparentes

Les produits exceptionnels fluctuent. Ils sont de 432 951 € au plus haut en 2005 et de 6 498 € en 2004 au plus bas.

Evolution des produits exceptionnels

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits exceptionnels	6 498	432 951	27 785	209 085	44 790	109 606

Plusieurs titres de recettes ont concerné la vente de terrains sur les différents exercices de la période alors que les écritures comptables retraçant les opérations de cessions n'ont pas été réalisées. La commune a indiqué que les cessions réalisées en 2008 ont été comptabilisées en recettes exceptionnelles au compte 7788-produits exceptionnels divers- plutôt qu'au 775- produits de cessions d'immobilisations- sur les conseils du comptable. Elle a ajouté que l'inventaire des immobilisations était en cours d'élaboration et que les difficultés liées à Hélios avaient amené à constater certaines recettes de cessions sur le compte 7788 au cours de la période.

Sur demande de l'équipe de contrôle, la commune a apporté des précisions quant aux opérations concernées.

Détails des montants

	2005	2006	2007	2008	2009
Ventes imputées au 7788	0,00 €	18.924,00 €	180.634,86 €	0,00 €	42.077,77 €

Ce tableau ne correspond pas aux données issues de l'examen des opérations effectuées. En particulier, en 2005 et 2008, des ventes ont été réalisées alors que la commune indique un montant nul. Cela tend à démontrer que les lacunes dans le suivi des immobilisations ne reposent pas uniquement sur les raisons données par la collectivité. Le suivi au sein des services est également en cause.

B. - De grandes difficultés à équilibrer les budgets annexes

La situation financière des budgets annexes est apparue dégradée sur la période, particulièrement pour le service de l'eau, mais les difficultés, concernant notamment le recouvrement des recettes, sont les mêmes pour l'ensemble des services de la commune.

1.- Le déficit chronique du budget annexe de l'eau

Le service de l'eau est un service public à caractère industriel et commercial (art. L. 2224-11 du CGCT) et, à ce titre, soumis au principe de l'équilibre financier. Le coût de ce service doit normalement être intégralement supporté par les usagers du service.

Or, le service de l'eau de Sainte-Rose, exploité en régie, accuse des déficits sur toute la période, malgré les subventions d'équilibre versées.

Ses dépenses de fonctionnement progressent de manière importante, en particulier les charges à caractère général qui augmentent en moyenne de 45 %. Les dépenses de personnel subissent une augmentation concentrée, à l'instar du budget principal, sur les exercices 2006 et 2007. La commune n'affecte pas la totalité des dépenses concernées au budget de ce service, comme elle le devrait. En particulier, certaines dépenses de personnel sont imputées au budget principal et ne font pas l'objet de remboursement par le budget annexe.

En ce qui concerne les recettes, les produits issus des ventes d'eau et des redevances sont en progression grâce à plusieurs facteurs : l'institution de la redevance de l'office de l'eau, l'augmentation des consommations observée entre les deux périodes et l'augmentation des tarifs à compter du 1^{er} octobre 2009.

Malgré cette hausse, les recettes sont insuffisantes pour couvrir les dépenses et permettre à la commune de dégager une épargne suffisante. L'excédent brut de fonctionnement résultant de la soustraction des dépenses de gestion aux recettes de même type est même négatif en 2008.

Sur l'ensemble des exercices de la période, excepté en 2009, la capacité d'autofinancement disponible dégagée par la section de fonctionnement est insuffisante pour absorber l'amortissement du capital de la dette.

La section d'investissement dispose de peu de moyens. Les dépenses d'équipement sont en diminution jusqu'en 2008 et redémarrent doucement en 2009.

Evolution de la section d'investissement

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.	Evol. 2009/2004
Recettes totales d'invest.	370 441	222 562	37 347	54 317	369 719	251 626	-7,44 %	-32,07 %
Dépenses totales d'inves.	453 760	136 383	277 089	269 285	174 306	350 222	-5,05 %	-22,82 %
Recettes réelles totales	329 564	183 884	0	18 953	321 496	208 528	-8,75 %	-36,73 %
Dépenses réelles totales	453 760	136 383	143 638	144 592	49 614	225 530	-13,05 %	-50,30 %
Dont dépenses d'équipement	384 238	62 575	56 183	44 797	19 330	55 425	-32,11 %	-85,58 %

Le fonds de roulement, en décroissance, s'épuise en 2008. La situation s'aggrave en 2009.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds de roulement au 1er Janvier	185 449	122 506	231 219	156 689	55 757	-12 057
Variation du fonds de roulement	-62 943	108 714	-74 530	-100 932	-67 813	-30 383
Fonds de roulement au 31 Décembre	122 506	231 219	156 689	55 757	-12 057	-42 440
Restes à réaliser en recettes d'investissement						3 365 000
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	156 567			12 707		1 064 494
Résultat après restes à réaliser	-34 061	231 219	156 689	43 050	-12 057	2 258 066

Le résultat net n'apparaît positif, sur le dernier exercice, qu'à la suite de l'inscription d'un emprunt contracté in extremis avant que le budget exécuté ne soit présenté devant l'assemblée, et retenu en restes à réaliser en recettes (2 885 000 €), auquel s'ajoute une subvention de l'Etat de 480 000 € (2 885 000+ 480 000 = 3 365 000).

Cet emprunt a été autorisé par une délibération de septembre 2009 pour un montant de 2 885 000 € destinés à des travaux au « réservoir Moka ». Le contrat, signé le 14 mai 2010, bien que la date n'y figure pas (celle-ci est indiquée dans un courrier postérieur en provenance de la banque), est transmis au contrôle de légalité le 19 mai suivant. Il fait apparaître une clause, non conforme aux autorisations de l'assemblée délibérante, fixant le versement au 1^{er} octobre 2010 en une seule fois. La délibération indiquait que la mobilisation de l'emprunt se ferait par tranches successives, selon l'avancement des travaux.

Sur cette base, la commune a affecté en restes à réaliser, au compte administratif 2009 de l'eau, voté en juin 2010, la totalité du montant emprunté, soit 2 885 000 €.

Il est à craindre, compte tenu de la situation financière et de l'état d'avancement des travaux du « réservoir Moka » (étalés sur les exercices 2009 - pour les études, 2010, 2011, avec une livraison prévue en 2012), que la mobilisation prématurée de cet emprunt ait servi à financer le déficit des exercices antérieurs du service de l'eau, non comblé par les subventions.

Les services de la commune, de même que le représentant du cabinet chargé des questions financières, admettent les difficultés chroniques du service de l'eau et précisent qu'une augmentation des tarifs est intervenue à compter d'octobre 2009 afin de résorber son déficit. Cependant, ils confirment que le risque premier est lié au recouvrement des recettes de consommation par les abonnés : environ 30 % d'impayés après intervention du régisseur. Dans cette hypothèse, les effets de l'augmentation de tarif resteraient en deçà des attentes. En l'absence d'amélioration des ressources, la commune devra s'interroger sur le fonctionnement en régie directe de ce service.

La mairie a expliqué la situation par de « sérieuses difficultés structurelles, voire historiques ». Elle a précisé que les tarifs avaient doublé au 1^{er} octobre 2009 et qu'une autorisation générale de poursuite avait été récemment délivrée au receveur municipal afin d'améliorer le recouvrement de ces créances de consommations d'eau.

2.- Le fonctionnement en pointillé du service funéraire

En ce qui concerne le service funéraire, le fonctionnement se limite aux charges de personnel. Leur financement était assuré jusqu'en 2008 par une subvention en provenance du compte principal, malgré le caractère de service public industriel et commercial (SPIC) que revêt un tel service.

En 2009, le service n'a pas fonctionné. La commune a indiqué que, suite à une observation de la préfecture en 2008 sur cette subvention contraire à la législation, elle avait stoppé le financement et, en l'absence de ressources, n'avait pas imputé à ce service les dépenses y afférentes. Depuis 2010, une redevance de 100 € destinée à couvrir les dépenses des personnels affectés à ces missions a été instaurée. Le cas échéant, la commune devra adapter son montant de manière à équilibrer durablement ce service pour autant qu'elle ne rencontre aucun problème de recouvrement.

C. - La problématique du recouvrement des recettes

Les difficultés de recouvrement rencontrées par Sainte-Rose sont anciennes, généralisées et fortement ancrées. Elles ont déjà été l'objet de préconisations de la chambre régionale des comptes.

1.- Un état des lieux peu encourageant

Le service de l'eau n'est pas le seul à déplorer un recouvrement insatisfaisant. Les difficultés sont encore observées sur tous les exercices concernés par le présent contrôle et affectent l'ensemble des services : les cantines, les revenus des immeubles, les revenus de l'eau et les taxes relatives aux anneaux d'amarrage du port.

	2005	2006	2007	2008	2009
Restes à recouvrer compte 41	750 661	683 795	890 711	618 367	757 747

En ce qui concerne les cantines, les comptes de la collectivité font apparaître une diminution des recettes relevant du compte 7067 « redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement ». La commune a indiqué que le nombre d'élèves et le tarif sont restés stables et que la baisse de recettes résulte des difficultés qu'elle rencontre dans le recouvrement. Les montants effectivement réglés par les familles ne représentent plus, en 2009, que le tiers de ceux de 2004, passant de 312 651 € à 100 997 €, à effectifs scolaires constants.

S'agissant du port, la chambre a demandé la production de l'ensemble des éléments financiers relatifs à ces infrastructures. La commune a répondu : « aucun service n'étant offert à l'heure actuelle, il n'y a pas de dépenses et de recettes liées à cet équipement public ».

Or ce port fonctionne et offre 71 points d'amarrage réservés aux navires de plaisance et de pêche professionnelle. Jusqu'en 2009 la commune offrait un abri gratuit aux bateaux amarrés.

A partir de 2010, le conseil municipal a institué une taxe dont le tarif a été calculé en fonction des pratiques en vigueur dans les autres ports de plaisance du département. Il a également posé un certain nombre de critères de recevabilité de la demande d'emplacement, en particulier l'obligation d'un permis, une assurance civile propre à l'embarcation, un justificatif d'adresse et un acte de francisation ou une carte de navigation.

Bien que le niveau de la taxe ait été contesté par un certain nombre d'usagers qui l'estimaient trop élevé, les demandes d'emplacement enregistrées à la date du contrôle sont supérieures à l'offre de la collectivité et des listes d'attente ont été constituées. Malgré cette forte demande, les montants dus n'ont pu être recouverts en totalité par la collectivité sur l'exercice 2010. Cette dernière se trouve donc en situation potentielle de percevoir les taxes telles qu'elle les a fixées puisque les demandes sont plus importantes que les offres. Elle ne peut cependant optimiser ses recettes du fait d'usagers récalcitrants.

2.- Le cas particulier de la régie des cantines

Les recettes de la restauration scolaire subissent des fluctuations importantes d'une année sur l'autre. Les écarts ne sont pas totalement liés aux variations observées des effectifs scolaires.

Effectifs des écoles primaires et maternelles

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
MATERNELLES	395	408	380	353	350
PRIMAIRES	667	664	659	648	530
TOTAL	1062	1072	1039	1001	880
		0,94 %	-3,08 %	-3,66 %	-12,09 %

Evolution des recettes et dépenses cantines

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
C/7067 - Redevances services périscolaires et d'enseignement	312 031,05	209 148,42	195 389,86	191 389,60	256 676,34	100 997,17
<i>Evolution</i>	-	-32,97 %	-6,58 %	-2,05 %	34,11 %	-60,65 %
C/60623 - Dépenses Alimentation	360 579,21	317 371,41	404 598,38	515 435,22	473 467,68	217 253,85
<i>Evolution</i>	-	-11,98 %	27,48 %	27,39 %	-8,14 %	-54,11 %

Pour la collectivité, la succession des régisseurs est la principale cause des difficultés observées en matière de recouvrement.

La désignation du régisseur actuellement en fonction est intervenue à compter du 15 avril 2010 alors que le fonctionnement de la régie était interrompu depuis le 31 août 2009, date de départ du précédent régisseur, arrivé au terme de son contrat à durée déterminée, qui assurait la régie depuis 2006. L'absence de titulaire du poste de régisseur entre septembre 2009 et avril 2010 peut expliquer la forte diminution des recettes sur l'exercice 2009, soit 61 % de moins que l'année précédente, mais la diminution progressive des recettes jusqu'en 2008 ne peut être justifiée par cet événement intervenu en fin de période.

Un audit du service a permis de relever un certain nombre de failles dans l'organisation, davantage susceptibles d'être à l'origine des difficultés de recouvrement.

En premier lieu, le registre des effectifs inscrits par année scolaire n'était pas à jour à la date du contrôle. Ainsi, si les nouvelles inscriptions sont enregistrées pour chaque rentrée, les élèves ayant quitté l'enseignement du premier degré ne sont pas supprimés du fichier. Ce travail de mise à jour était en cours au moment du contrôle.

Ensuite, l'inscription en qualité de ½ pensionnaire intervient lors de la première inscription de l'élève dans un établissement de la commune. Pourtant, le régime d'internat choisi n'est pas mentionné systématiquement au fichier des élèves dont dispose le service scolaire. Toute inscription au régime de ½ pension donne lieu à la délivrance d'une carte de cantine valable pour l'année scolaire. Au cours des années qui suivent, et en l'absence d'un renouvellement systématique à chaque rentrée, une nouvelle carte n'est attribuée qu'aux élèves dont les parents viennent régler les frais de cantine auprès de la régie. Ce procédé laisse à l'écart ceux qui ne règlent pas leurs frais de cantine.

La remise de la carte de cantine ne présente qu'un intérêt limité pour la commune, cette dernière n'effectuant pas le contrôle d'accès à l'espace de restauration. Ce contrôle lui permettrait pourtant, d'abord de s'assurer que tous les élèves accédant à la salle de restauration sont bien inscrits à la ½ pension, ensuite de délivrer les nouvelles cartes pour ceux qui changent de régime en cours d'année ou d'actualiser l'inscription des élèves en début d'année et enfin de pouvoir procéder aux relances de paiement le cas échéant.

Dans ce schéma d'organisation, l'intervention du régisseur est, en outre, entravée par des difficultés matérielles. Cet agent ne dispose pas d'un poste de travail informatisé lui permettant d'utiliser le fichier dématérialisé des élèves inscrits, ni d'une liste exhaustive des ½ pensionnaires et ne peut donc adresser à chacun la facture le concernant. La commune dépose au secrétariat de l'établissement les notes non nominatives dont un exemplaire sera remis à chaque enfant.

Il n'existe aucun suivi administratif automatisé des paiements. Chaque règlement donne lieu à la délivrance d'un reçu extrait d'un carnet à souches, remis ensuite au comptable public pour contrôle et conservé par celui-ci à l'épuisement des reçus. Le régisseur ne conserve aucune trace des paiements qu'il a reçus en provenance des parents. Le lien entre l'élève concerné et le paiement n'est pas effectué, même manuellement. Il lui est impossible de déduire les cas de non paiements ou les cas de paiements anticipés (un sondage réalisé dans le carnet en cours a montré que certains parents ont été amenés à régler à l'avance les frais de cantine - exemple d'un règlement effectué en avril 2011 pour la période allant de mars 2010 à décembre 2011).

Un tel process, reposant totalement sur la bonne volonté des créanciers, ne peut conduire à un taux de recouvrement maximal. Sa modernisation et sa sécurisation se révèlent donc indispensables.

3.- Des solutions de recouvrement dont les effets peuvent être pervers

La collectivité, plus ou moins désarmée face à ses difficultés récurrentes de recouvrement, a tenté de mettre en place un nouveau cadre. En 2010, un début de solution a été apporté par le biais d'une autorisation préalable permanente, accordée au comptable public par l'exécutif, pour engager des mesures d'exécution forcée à l'encontre des débiteurs.

Toutefois, au sein des services et en particulier en ce qui concerne la cantine, les modalités de fonctionnement de la régie de recettes ont évolué et présentent des handicaps de nature à neutraliser cette autorisation permanente. Les recettes liées à la restauration scolaire ne donnent lieu à émission de titres que dans la mesure où elles ont été effectivement perçues par le régisseur. La partie impayée par les redevables n'apparaît plus dans les comptes de la collectivité depuis 2009.

Cette pratique présente des risques. En effet, dès lors qu'il est acquis qu'une partie des recettes peut ne pas figurer dans les comptes, celles-ci restent hors de contrôle et en particulier de celui du comptable dont les missions concernent la vérification de l'autorisation de percevoir la recette, la mise en recouvrement des créances de l'organisme public mais également la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

Cette méthode, adoptée par la commune afin de limiter les effets sur les comptes des créances qui perdurent et dont le recouvrement est compromis, ne peut persister. Elle laisse le manque à gagner, que constituent les frais de restauration scolaire non réglés par les parents, à la charge de l'ensemble des contribuables et autorise dans les faits des comportements inciviques.

En réplique à ces observations, la commune a fait savoir qu'elle se proposait désormais d'émettre systématiquement des titres de recettes pour chaque élève demi-pensionnaire sur la base d'un fichier informatisé qui sera exhaustif et régulièrement tenu à jour par le service.

D. - Les travaux en régie

1.- Les règles applicables

La procédure des travaux en régie permet de comptabiliser les travaux d'investissement réalisés par les collectivités pour elles-mêmes sans avoir recours à un prestataire externe. Techniquement, elle permet de transformer ces charges de fonctionnement en immobilisations, de telle sorte que la valeur de l'immobilisation produite figure au bilan.

Les travaux concernés sont ceux ayant le caractère d'investissement, c'est-à-dire des opérations non répétitives et non renouvelables à l'identique à intervalle régulier, se traduisant par une appréciation de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité. Il peut s'agir de travaux de grosses réparations ou d'amélioration, lorsque ces travaux accroissent la valeur du bien sur lequel ils sont exécutés ou augmentent sa durée de vie. Au contraire, les dépenses ayant pour but de maintenir ou de remettre en état normal d'utilisation un bien constituent des charges de fonctionnement.

La frontière entre amélioration et entretien est parfois ténue. Une circulaire interministérielle n° NOR INT BO200059C du 26 février 2002 et une instruction n° 02-028-MO du 3 avril 2002 sont venues apporter quelques précisions.

L'entretien est préventif tandis que la réparation est destinée à remettre un bien en bon état d'utilisation, les deux étant des charges de fonctionnement. Le simple remplacement ou échange standard d'un élément indispensable au fonctionnement d'un bien ne doit pas entraîner l'immobilisation de la dépense, dès lors que cette opération n'entraîne pas une augmentation de sa valeur réelle ou de sa durée de vie.

La dépense d'amélioration augmente la durée de vie ou la valeur d'un bien immobilisé. Les dépenses de mise en conformité s'inscrivent dans une logique identique.

Toutefois, certains biens nécessaires à l'exercice d'une activité présentant le caractère de charge peuvent être immobilisés dans le cadre d'un premier équipement, alors que leur renouvellement sera enregistré en charge de fonctionnement. A titre d'exemple on citera le fonds documentaire d'une bibliothèque ou l'équipement en vaisselle d'une cantine lors de sa création.

La commune de Sainte-Rose réalise des travaux en régie, pour un montant qui varie, selon les années, d'environ 230 000 € en 2008 jusqu'à 810 000 € en 2005.

Ces montants sont répartis selon les différents programmes de travaux (Ecoles publiques, Eclairage public, Plateaux sportifs, Bâtiments communaux, Voirie communale, Mobilier communal) et entre fournitures et frais de personnel.

Le montant de ces travaux en régie figure en annexe 3 :

2.- Les dépenses de matériaux et fournitures

Pour la commune de Sainte-Rose, exception faite des articles 60622 (dépenses de carburant) et 6135 (locations d'engins), c'est l'article 605 des comptes de la commune qui retrace spécifiquement l'essentiel des acquisitions de matériaux entrant dans le coût de production des travaux d'investissement réalisés en régie.

En fin d'année les états de travaux en régie sont réalisés en ventilant, au vu des libellés sur les mandats et des indications des services communaux, les dépenses réalisées sur ce compte en plusieurs catégories : voiries, bâtiments communaux, écoles, mobilier etc

Toutes les autres acquisitions de matériaux pour les travaux d'entretien réalisées par la régie communale sont imputées dans les comptes de fonctionnement.

L'examen des mandats du compte 605 pour l'année 2005, année au cours de laquelle la commune a inscrit plus de 800 000 € de travaux en régie, montre que la commune ne maîtrise pas la distinction nécessaire entre travaux d'investissement et travaux d'entretien.

Certains mandats indiquent manifestement leur nature de charges de fonctionnement : Renouvellement des stocks, Matériaux Services Techniques, Matériaux Service des Eaux, Matériaux Fête du 15 août, Matériaux Tables et Bancs, Etagères Archivages, Matériel Menuiserie, Eclairage Public, Peinture Isolairs etc ... Pourtant tous sont inscrits au compte 605 de manière à faire basculer les charges de fonctionnement qu'ils représentent sur la section d'investissement.

3.- Dépenses de personnel

Pour ce qui est des dépenses de personnel, la commune déclare qu'en l'absence d'une comptabilité analytique fiable, elle évalue ses dépenses de personnel de manière forfaitaire. Cette évaluation est, selon la commune : *« plafonnée à 45 % du coût total des travaux en régie, afin de ne pas surévaluer le coût de production des travaux en régie ... »*.

Cette façon de procéder est en contradiction avec les règles de l'instruction comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre1) qui prévoient la confection d'états spécifiques permettant le transfert, de la section de fonctionnement à la section d'investissement, du montant des dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exécution de travaux d'investissement en régie. Pour les dépenses de main d'œuvre, il est prévu un décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

Par ailleurs on constate, au vu des chiffres fournis par la commune, que ce « plafonnement » n'a pas toujours été parfaitement respecté :

Année	1 -Fournitures	2 -Personnel	2 / (1+2)
2005	423 067,07	385 099,99	47,65
2006	128 350,76	160 799,04	55,61
2007	205 209,14	327 186,09	61,46
2008	125 970,40	103 066,69	45,00
2009	148 928,65	121 847,00	45,00

En réponse, la commune a indiqué que désormais les dépenses de personnel afférentes aux travaux réalisés en régie seraient évaluées sur la base de décomptes précis d'heures de travail mentionnant les tarifs horaires retenus en fonction de chaque catégorie de personnel.

VI. La gestion du personnel

Les charges de personnel, poste le plus conséquent dans le budget, augmentent de 26 % entre 2004 et 2007, pour ensuite diminuer de 17,6 % entre 2007 et 2009.

Evolution des dépenses de personnels

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 2009/2004
Charges de personnel (Chap. 012)	6 308 550	6 609 542	7 322 821	7 948 319	7 534 319	6 553 499	3,88 %
<i>évolution</i>		4,77 %	10,79 %	8,54 %	-5,21 %	-13,02 %	
Frais personnels nets	4 749 543	5 653 923	5 902 444	7 231 631	6 809 602	6 063 291	27,66 %
<i>évolution</i>		19,04 %	4,40 %	22,52 %	-5,84 %	-10,96 %	
RRF	11 202 392	10 930 810	10 699 824	10 555 882	10 849 027	10 317 021	- 7,90 %
<i>évolution</i>		-2,42 %	-2,11 %	-1,35 %	2,78 %	-4,90 %	
<i>Ratio ch. Personnels/RRF</i>	56,31 %	60,47 %	68,44 %	75,30 %	69,45 %	63,52 %	

Ce niveau de dépenses se conjugue avec des particularités statutaires et de gestion qui méritent d'être relevées.

A. - Le cadre et les conditions de gestion des ressources humaines

1.- L'état des effectifs de la commune

La commune dispose de personnels en nombre important, en progression sur la période, qui occupent des emplois permanents ou non permanents et sont recrutés en quasi-totalité par voie contractuelle à durée déterminée (CDD), sur la base de contrats subventionnés ou d'apprentissage. Une transformation de ces contrats intervient postérieurement, par le biais de l'intégration parmi les agents permanents non titulaires ou par voie de CDI (contrat à durée indéterminée).

L'évolution de ces personnels ainsi que leur répartition statutaire sont décrites dans le tableau ci-après :

Evolution des effectifs

	2006	2007	2008	2009
Population	6632	6632	6746	6746
Agents Titulaires	10	10	9	9
Agents Non titulaires permanents	148	146	141	136
Agents contractuels CDI	11	16	17	17
Total Agents permanents	169	172	167	162
Agents CDD sur emplois permanents	375	485	290	210
Total Agents sur emplois permanents	544	657	457	372
<i>Ratio :</i>				
<i>nombre d'habitants / emploi permanent</i>	<i>12</i>	<i>10</i>	<i>15</i>	<i>18</i>
Agents sous contrats aidés	156	125	124	74
Apprentis	31	45	38	39
Total général	712	792	596	464

La gestion de ces personnels est réalisée selon des modalités liées à leur statut : la gestion de la carrière des agents titulaires est assurée par le centre de gestion et celle des agents réunis sous le libellé « agents non titulaires permanents », correspondant aux ex-journaliers dits « intégrés », est effectuée par la collectivité à l'ancienneté maximale, sur la base de la grille d'avancement des fonctionnaires de même catégorie.

2.- L'organisation des services

Pour l'organisation en cours au moment du contrôle, les services étaient répartis en 13 entités placées sous la triple autorité du maire, du directeur général des services (DGS) et du responsable administratif et financier. Le nombre de services évolue sur la période. De treize en 2005, il passe à quatorze en 2006, avec la création d'un service aménagement et, en 2007, le service culturel porte ce nombre à quinze.

L'organigramme en vigueur au moment du contrôle montre que l'autorité de l'exécutif s'exerce directement sur les agents et non via le directeur général des services. Le responsable administratif et financier chapeaute l'ensemble des services au même titre que le DGS ou que le maire alors que son titre ne lui donne, a priori, pas vocation à exercer une autorité directe sur les services relevant des autres filières.

Les services sont juxtaposés et placés majoritairement sous la responsabilité d'agents de catégorie C qui collaborent essentiellement avec des agents polyvalents ; aucune réelle structuration ne ressort de cette organisation. Dans les faits, la responsabilité des agents mentionnés correspond, dans beaucoup de cas, à celle d'agents référents plutôt qu'à celle de responsables de service avec ce que cela suppose de qualités de gestionnaire et de manager d'équipe. Ces dernières fonctions sont assurées, soit par le responsable financier, soit par le DGS.

Pour illustrer ce constat, alors que la filière culturelle dispose d'un agent de catégorie A du grade de bibliothécaire, le service culturel créé en 2007 fonctionne avec un responsable de catégorie C non titulaire permanent (ou intégré). La filière technique est pourvue d'un emploi d'ingénieur non occupé et d'un emploi de technicien territorial recruté par voie contractuelle. Cet agent de catégorie B a été affecté au service aménagement qui fonctionne lui aussi de manière parallèle aux services technique ou environnement.

3.- L'encadrement nettement insuffisant

Cette organisation confuse s'appuie sur un encadrement insuffisant, déjà signalé dans les précédents rapports, que la commune n'a pas corrigé. La commune ne dispose en 2009 que de neuf agents titulaires parmi lesquels quatre seulement sont de catégorie A et deux de catégorie B pour quelques 400 agents en exercice.

La collectivité argue de la difficulté à recruter du fait de son isolement géographique. Les faits démontrent des carences procédurales relevant plutôt de la politique de gestion des ressources humaines, la commune privilégiant les recrutements par voie de CDD. Il est urgent que la collectivité s'attèle enfin à rectifier cette situation, de nombreuses erreurs et irrégularités constatées trouvant vraisemblablement leur source dans ce sous-encadrement.

4.- L'obligation pour la collectivité d'avoir un ACMO, agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité

Selon les dispositions de l'article 108-3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de l'article 48 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007, l'autorité territoriale désigne les agents chargés d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.

L'article 4-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale précise que la mission de l'agent est d'assister et de conseiller l'autorité territoriale auprès de laquelle il est placé dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail visant à :

- prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents ;
- améliorer l'organisation et l'environnement du travail en adaptant les conditions de travail ;
- faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre ;
- et veiller à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires prises en ces matières ainsi qu'à la bonne tenue des registres de sécurité dans tous les services.

Cet agent est associé aux travaux du comité technique paritaire (CTP), régi par les articles 32 et 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 modifié relatif aux conditions d'application de ces dispositions, et consulté pour avis sur les questions relatives à l'hygiène et la sécurité.

Sur la période de contrôle, le CTP de la commune ne s'est pas réuni plus d'une fois et l'agent chargé de la mise en œuvre des questions d'hygiène et de sécurité n'était pas désigné. Cette question a son importance dans un contexte où évoluent nombre d'agents à statuts précaires (CDD ou apprentis), présents dans la collectivité pour une durée limitée.

5.- Le service de gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est réalisée, sur la période 2004 à 2009, au sein d'un service composé de quatre agents dont un du grade de rédacteur, responsable du service et chargé particulièrement de la paye et de la carrière, et de trois agents administratifs non titulaires chargés, l'un de la gestion des emplois aidés, l'autre de la gestion des absences, le troisième étant en renfort au sein du service. La rédaction des nombreux contrats à durée déterminée est répartie sur l'ensemble des agents du service.

6.- Des procédures inexistantes

Le service ne dispose d'aucune procédure formalisée à ce jour. Bien que l'effectif soit peu nombreux et ait peu évolué au cours de la période, ce qui atténue le niveau du risque, les irrégularités relevées dans les actes de gestion (cf infra) justifient une recommandation de la chambre afin que la commune formalise et mette en œuvre les procédures relatives à la gestion des ressources humaines dans les actes quotidiens, mais également dans le cadre de ses obligations plus ponctuelles. Des irrégularités montrent que les procédures sont mal connues par le service.

Ainsi, bien que le décret 97-443 du 25 avril 1997, pris en application de l'avant dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, impose à chaque collectivité la présentation, avant le 30 juin de chaque année paire, au comité technique paritaire placé auprès d'elle, d'un état biennuel de la collectivité contenant une liste d'informations relatives à la gestion des ressources humaines, la collectivité n'a pas été en mesure de produire ce document.

B. - Les emplois de la commune

1.- Des informations budgétaires incomplètes

Les données relatives au personnel, annexées au budget comme au compte administratif, sont incomplètes et ne traduisent pas la situation des effectifs de la commune. Cette situation s'observe sur tous les exercices. En 2009, alors que l'annexe du compte administratif indique neuf emplois occupés par des titulaires et 50 emplois occupés par des non titulaires, les données extraites du fichier de paye ou produites postérieurement par la direction des ressources humaines (DRH) font apparaître 136 agents non titulaires « intégrés », 17 agents non titulaires sous CDI, 210 CDD ainsi que des agents sous contrat subventionné et des apprentis. Une majorité de cet effectif, payé par la collectivité, est omise des annexes réglementaires.

A travers ces omissions, les informations apportées aux citoyens, en complément et en justification des dépenses prévues ou réalisées, se révèlent tronquées ou erronées. Au cours du contrôle il est apparu que l'inexactitude des informations annexées aux documents budgétaires était associée à des modalités de gestion peu rigoureuses ; les gestionnaires ont parfois été incapables de retrouver les actes associés à la gestion des ressources humaines et en particulier les délibérations portant création des emplois de la commune.

2.- Le suivi des emplois

Les emplois doivent être créés par l'assemblée délibérante, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

a) Des amalgames et des oublis dans les créations d'emplois

Les délibérations prises en application de l'article 34 précité précisent le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et, si l'emploi est créé en application des trois derniers alinéas de l'article 3, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi.

Les délibérations créant les emplois sur la période et, en particulier, celles qui concernent les emplois d'encadrement, ont été demandées au service du personnel. Ce service a indiqué n'avoir pas pu retrouver ces documents.

Seules trois délibérations ont pu être produites, l'une créant à titre de régularisation, en 2009, 153 emplois jusqu'alors occupés par les agents dits « intégrés » et ceux dont les contrats ont été transformés en CDI, une autre concernant la création d'un emploi de rédacteur territorial au service achat/Finances et enfin la troisième concernant l'emploi de collaborateur de cabinet.

Tableau des emplois annexé au compte administratif

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Emploi	Effectif	Emploi	effectif	Emploi	effectif	Emploi	effectif	Emploi	effectif
Filière administrative										
DGS - Cat. A	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
attaché - Cat. A	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1
Rédacteur princ. - Cat. B	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0
Rédacteur - Cat. B	1	1	2	0	2	0	1	1	1	1
Adjoint administratif - Cat. C	0	0	1	1	1	1	5	2	1	1
Agent administratif - Cat. C	5	3	5	3	5	3	0	0	0	0
Filière technique										
Ingénieur - Cat. A	2	1	1	0	1	0	1	0	1	0
Technicien territorial - Cat. B	2	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Agent services techn. - Cat C	3	2	2	0	2	0	0	0	0	0
Filière culturelle										
Bibliothécaire - Cat. A	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Filière animation										
Animateur - Cat. B	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Filière sportive										
Educateur des APS - Cat. B	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Opérateur des APS - Cat. C	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1
Filière police										
Garde champêtre - Cat. C	4	1	4	1	4	1	1	1	1	1
Total	24	12	24	9	24	10	13	9	9	8

En analysant les décisions de nomination, des références mentionnées çà et là ont permis de retrouver deux autres délibérations concernant un emploi d'attaché de la direction des affaires financières créé en 2001 et deux emplois d'attachés chargés du suivi et de la coordination des dispositifs institutionnels et des opérations d'aménagement créés en 2004, autant d'emplois qui ne figurent pas au tableau des emplois ainsi qu'on peut le constater ci-dessus.

Ces difficultés à retrouver ces documents essentiels se conjuguent à une absence de procédures de gestion et au suivi aléatoire des emplois, démontré par des annexes budgétaires erronées. En l'absence de délibérations de création d'emplois, les recrutements réalisés par voie contractuelle, de même que les détachements, voire la promotion des agents, revêtent un caractère irrégulier.

Sur la période, la collectivité a utilisé des emplois de chargé de mission pour pourvoir par voie directe certains postes, tels ceux de responsable du service de l'aménagement, de DGS ou de responsable financier, emplois susceptibles d'être occupés par des agents statutaires appartenant à des cadres d'emploi de la filière administrative ou technique, dûment répertoriés dans la nomenclature des emplois territoriaux. Ces emplois de chargé de mission n'ont pas fait l'objet d'une délibération des élus municipaux autorisant leur création. Des promotions internes sont intervenues, notamment au sein de la DRH, sans que les emplois correspondants n'aient été préalablement créés.

b) Les suppressions d'emplois

En ce qui concerne les suppressions d'emplois, celles-ci doivent respecter les dispositions de l'article 97 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoit qu'un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique paritaire. Cette suppression doit être soumise à la consultation de l'organe délibérant. La commune n'a jamais mis en œuvre cette procédure malgré des fluctuations d'une année sur l'autre du nombre d'emplois par grade et la nette diminution du nombre total d'emplois déclarés (24 en 2005 à neuf en 2009).

c) Les incidences budgétaires

L'existence d'emplois suppose l'existence de crédits budgétaires conformément à l'article 34 du statut qui dispose qu'« aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent ».

Sur le fondement de cet article, le montant prévu au budget au titre des frais de personnel devrait prendre en compte l'ensemble des emplois existants dûment créés par l'assemblée ainsi que ceux dont la création est envisagée au cours de l'exercice.

La commune semble perdre de vue les implications des dispositions de l'article 34 précité. Le service confirme que les prévisions se fondent sur les crédits consommés à la fin de l'exercice précédent, auxquels s'ajoutent les enveloppes relatives au GVT (glissement-vieillesse-technicité) et aux nouveaux recrutements. Les emplois budgétaires non dûment supprimés et non pourvus, tout en offrant à l'exécutif la possibilité de nouveaux recrutements au cours des exercices postérieurs, ne sont pas budgétisés. Ils disparaissent au cours d'un exercice et peuvent réapparaître au cours des exercices suivants sans autre formalisme, ainsi que le montre le tableau des emplois.

En conclusion sur le suivi des emplois, la commune manque de rigueur et de transparence dans la gestion des emplois budgétaires, concernant tant leur création que leur suivi. La mise en conformité des pratiques de la commune avec les exigences de la loi statutaire en matière de création et de suppression d'emplois passe par la consultation de l'assemblée pour toute création d'emploi et par le respect des procédures de suppression nécessaires lorsque les emplois existants ne se justifient plus.

C. - Un effectif majoritairement non titulaire dont les modalités de recrutement sont irrégulières

Selon l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents (...) des communes (...) sont (...) occupés par des fonctionnaires ».

1.- Les bases légales des dérogations

Les modalités de recrutement sur des emplois permanents sont définies par les dispositions de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 : *« lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. L'autorité territoriale peut pourvoir cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement (...). Elle peut également pourvoir cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44. Lorsque aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, l'emploi ne peut être pourvu que par la nomination d'un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 44 ».*

La collectivité ne peut recruter un agent non titulaire pour occuper un emploi permanent que dans les cas dérogatoires expressément énumérés dans la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce texte limite le recours à des agents non titulaires à quelques cas dont :

* pour des besoins de courte durée :

- Art. 3 alinéa 1 : *« pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité (...) ou pour faire face momentanément et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi » ;*

- Art. 3 alinéa 2 : *« (...) pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier (...) pour une durée maximale de six mois sur une période de douze mois ou occasionnel (...) », pour une durée maximale de trois mois renouvelable une seule fois à titre exceptionnel ;*

* pour des besoins de longue durée :

- Art. 3-1° : lorsqu'il n'existe pas de cadres d'emplois susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

- Art 3-2° : pour les emplois de niveau de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient et quelques cas pour les communes de moins de 1 000 habitants ;

- Art. 47 : pour le recrutement direct d'agents non titulaires sur certains emplois fonctionnels de direction.

* et sur des emplois non permanents :

- Art. 110 qui prévoit que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions.

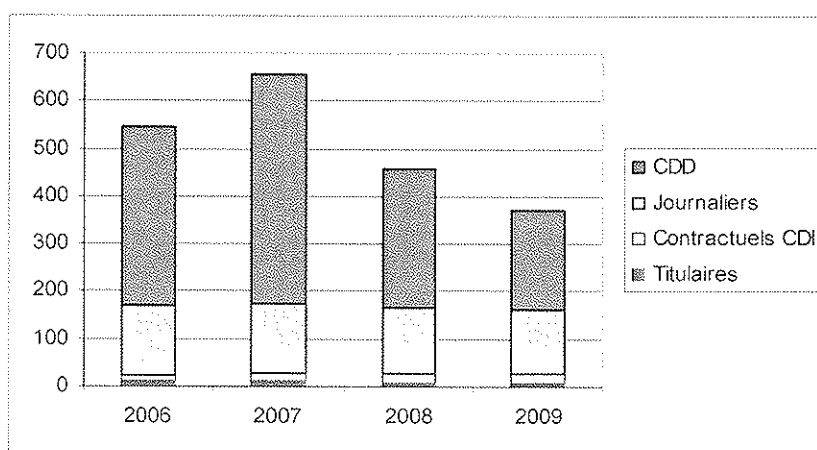
Sur la commune de Sainte-Rose, il est observé que le recours au recrutement par voie contractuelle ne respecte pas les règles définies par la loi statutaire.

2.- Un profil statutaire dans lequel l'agent titulaire constitue l'exception

A l'instar des autres communes du département, Sainte-Rose recourt massivement aux effectifs de non titulaires. Cependant, alors que les autres collectivités restent sur un rapport maximum de un agent titulaire pour cinq agents non titulaires, Sainte-Rose se démarquait déjà en 2004 avec un rapport de 8,64 agents non titulaires (intégrés) pour un agent titulaire.

En 2009 ce ratio s'aggrave puisque les agents recrutés sur des emplois permanents à titre pérenne (intégrés et CDI) sont 17 fois supérieurs aux agents titulaires, étant précisé que ce ratio ne prend pas en compte les nombreux agents sous CDD occupant des emplois permanents de la collectivité, à temps complet ou non complet (agent de restauration, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles - ATSEM, etc...), la commune n'ayant pu produire les données en équivalent temps plein travaillé (ETPT), malgré plusieurs demandes de la chambre. Le calcul effectué à partir des fichiers XÉMÉLios de la commune établit ce nombre à un peu plus de 138 ETPT en 2009.

Profil statutaire des agents de la commune



Ce constat avait déjà donné lieu à une observation de la chambre, non suivie d'effet puisque la situation s'est aggravée.

3.- Un recours excessif aux non statutaires de longue durée

Les non titulaires recrutés sur des emplois permanents de la commune l'ont été selon différentes modalités. Il peut s'agir d'agents dits « intégrés », d'agents sous CDI, d'agents contractuels recrutés sur la base de l'article 3 de la loi statutaire ou encore d'agents sous CDD, voire d'agents sur contrats subventionnés.

a) Les intégrés

En ce qui concerne la première catégorie, dénommés journaliers à l'origine et actuellement « intégrés », ils sont recrutés pour une durée indéterminée sur des emplois permanents de la commune. La constitution de cet effectif résulte de pratiques anciennes de recrutement verbal, sur des emplois n'ayant pas fait l'objet de création régulière par délibération.

Sainte-Rose, comme nombre de communes, a adhéré au protocole permettant l'intégration et le classement de ses personnels journaliers dans la grille de la fonction publique avec pour incidence la possibilité d'un déroulement de carrière sans toutefois prendre au préalable les délibérations créant les emplois concernés. Celles-ci ne sont intervenues qu'en 2009. Très peu de communes ont abouti à ce jour à l'extinction de leur contingent de journaliers. Sainte-Rose compte une proportion importante d'agents de cette catégorie (cf tableau supra).

L'objectif poursuivi par l'intégration était de permettre l'extinction des effectifs de non titulaires occupant des emplois permanents. La commune affiche une baisse de cet effectif (136 en 2009 contre 148 en 2006). Cependant le nombre d'agents contractuels a augmenté, passant de 11 à 17.

b) La pérennisation irrégulière par contrat à durée indéterminée (CDI)

La collectivité de Sainte-Rose a procédé depuis 2006 à la transformation en contrat à durée indéterminée (CDI) d'un certain nombre de contrats précaires (parmi lesquels des contrats subventionnés arrivés à terme) et du contrat d'un collaborateur de cabinet, sur le fondement de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, modifiant la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Or, si certaines dispositions de ce texte autorisent le recrutement à durée indéterminée d'agents publics, elles ne s'appliquent pas aux personnels recrutés sur la base de contrats subventionnés ni au contrat d'un collaborateur de cabinet qui ne sont pas des emplois permanents de la collectivité.

Le champ d'application de la loi du 26 juillet 2005 (rappelé par l'Association des Maires de France dans sa note n° 84 du 16 février 2011 à laquelle l'exécutif de Sainte-Rose aurait pu utilement se référer) limite l'accès au CDI à trois cas :

1°) lorsque l'activité d'une entité employant des salariés de droit privé est reprise par une personne publique,

2°) dans le cadre d'un renouvellement de contrat, au terme de six ans d'emploi, au bénéfice d'agents recrutés en application des alinéas 4, 5 ou 6 de l'article 3 de la loi statutaire du 26 juillet 1984,

3°) pour les agents âgés de plus de cinquante, sous certaines conditions.

Il en résulte que les agents engagés en application du premier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1984 ne sont pas concernés par ces dispositions car ils occupent un emploi permanent. Ils ne le font, en application de la loi, que de manière temporaire en attendant le retour du fonctionnaire qu'ils remplacent ou le recrutement d'une personne inscrite sur la liste d'aptitude.

A fortiori ne peuvent bénéficier des dispositions de la loi du 26 juillet 2005 les agents recrutés par la voie de contrats subventionnés (contrat d'accompagnement, contrat d'avenir,...). En effet, ces contrats sont censés concerner des emplois visant à répondre à des besoins collectifs non satisfaits et non des emplois permanents de la commune. Dès lors, la condition de « l'exercice de missions de même nature que celles exercées précédemment » n'est pas réalisée, à moins que la commune n'ait

recruté sur ses emplois permanents, auquel cas elle contrevient aux dispositions statutaires fixant les règles de recrutement. Les modalités choisies sont d'autant plus critiquables qu'elles interviennent au bénéfice d'agents disposant d'une faible ancienneté, parfois moins de deux ans pour certains, ce qui place la décision de la collectivité en dehors du cadre défini, autant en ce qui concerne la nature du contrat que celle de l'emploi ou de l'ancienneté requise.

La chambre a remarqué, entre autres bénéficiaires, un agent dont le CDI repose sur l'application de l'alinéa 8 de l'article 3 précité qui prévoit le renouvellement pour une durée indéterminée, au terme de six ans d'emploi, pour des contrats établis sur la base des alinéas 4, 5 et 6 de l'article 3. Or la situation de cet agent montre qu'il ne remplit aucune condition pour bénéficier d'un tel contrat. Son contrat initial démarre le 1^{er} juin 2001 sur un emploi d'attaché territorial. Cependant, l'examen des modalités de son recrutement montre que la procédure prévue par le statut n'a pas été mise en œuvre. Son recrutement devient alors irrégulier. Au surplus, il n'a pas occupé l'emploi sans interruption pendant six ans, comme requis. En effet, du 1^{er} août 2002 au 28 février 2005 son contrat portait sur un emploi de collaborateur de cabinet, emploi non permanent de la collectivité. Entre le 1^{er} mars 2005 et le 28 février 2006, l'emploi occupé était celui de chargé de mission pour exercer les fonctions de DGS, puis du 1^{er} avril 2006 au 31 août 2007 l'emploi occupé était celui de chargé de mission pour exercer les fonctions de responsable financier et de coordonnateur Cyberbase. Enfin, à compter du 1^{er} septembre 2007, le contrat se fonde sur l'article 110 de la loi statutaire concernant les collaborateurs de cabinet. Sur la base de ce déroulement chaotique, le CDI intervient à compter du 1^{er} décembre 2008. Dès lors, plusieurs constats peuvent être effectués : le critère de continuité dans l'exercice des fonctions donnant accès au CDI n'est pas rempli, la nature non permanente de l'emploi de collaborateur de cabinet écarte de fait tout agent recruté sur ce fondement du bénéfice d'un CDI et enfin le recrutement initial irrégulier empêchait à fortiori la mise en œuvre de cette procédure.

4.- Des dérives dans les recours aux contrats précaires

Ainsi qu'il l'a été rappelé, la loi statutaire autorise une commune à recourir aux contrats à durée déterminée sur des besoins de courte durée, d'une part pour assurer le remplacement momentané d'un agent ou en attendant la mise en œuvre de l'aboutissement d'une procédure de recrutement, d'autre part pour des besoins saisonniers ou occasionnels.

La commune de Sainte-Rose procède chaque année à des recrutements par voie de contrats à durée déterminée en dehors de ce cadre statutaire. Elle y recourt de manière quasi automatique, massive et dans des conditions de transparence douteuses.

Evolution des agents sous CDD

	2006	2007	2008	2009
Agents contractuels CDD	375	485	290	210
Emplois aidés (droit privé)	156	125	124	74
Total	531	610	414	284

Le nombre de CDD de la commune se situe à un niveau qu'on peut qualifier de très élevé. Sur certains exercices, comme en 2007, ce nombre apparaît excessif avec 485 agents identifiés comme bénéficiaires de contrats précaires pour des durées variables, d'un à plusieurs mois. Cela représente une moyenne mensuelle d'environ

200 emplois ETPT, ayant permis de rémunérer, en moyenne mensuelle toujours, environ 300 agents.

Ces emplois n'ont aucune existence effective. En effet, la consultation préalable de l'assemblée délibérante en vue de leur création n'a pas été réalisée. Cette carence est d'autant plus critiquable que les annexes budgétaires se rapportant au personnel ne mentionnent pas ces nombreux emplois à durée déterminée. Cette opacité indique que, lorsque les élus sont sollicités pour le vote du budget ou du compte administratif, ils ne disposent pas de toute l'information nécessaire à leur décision et en particulier du nombre d'agents que l'exécutif recrute en cours d'exercice.

L'intitulé seul de l'emploi et le service d'affectation ne permettent pas de connaître complètement le contenu des missions conférées à ces personnels, dénommés agents de restauration, ATSEM (agent territorial des écoles maternelles), agents administratifs, agents polyvalents des écoles ou des cantines ou encore agents techniques (désignés « agents des espaces verts » par la collectivité), répartis sur l'ensemble des services et en particulier dans les écoles. Cependant, il s'agit d'emplois permanents que la collectivité doit pourvoir, en tant que tels, en respectant les textes statutaires et en mettant en œuvre de manière effective les procédures de recrutement qui s'imposent, pour autant que l'utilité de ces emplois puisse être démontrée, notamment au travers de profils à constituer en vue de leur création par l'assemblée délibérante.

Le choix de recourir aux CDD sur un volant d'emploi aussi important occasionne une surcharge de travail pour le service gestionnaire, contraint de préparer les contrats et de veiller au suivi de la paye. Quant au service d'accueil, il ne dispose pas d'un personnel stable. L'agent concerné reste dans l'incertitude sur l'avenir de sa situation.

5.- Des recrutements sur emplois permanents en marge des règles

Au cours de la période, la collectivité a procédé au recrutement des emplois de DGS, de responsable financier et de coordonnateur cyberbase. L'examen des dossiers consultés sur place au sein de la collectivité démontre des procédures incomplètes ou irrégulières en vue du recrutement d'agents non titulaires. Peu de documents ont été retrouvés pour ces opérations et plusieurs incohérences apparaissent au travers des documents classés dans le dossier remis par la collectivité.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'emploi de DGS, la convention de recrutement, datée du 28 février 2005, laisse apparaître plusieurs incohérences. En premier lieu, elle vise la délibération n° 107/CM2004. Or celle-ci emporte création d'un emploi d'attaché territorial ayant pour mission le suivi et la coordination des dispositifs institutionnels (contrat enfance et temps libre, structuration de bourg, CAC, Contrat local social) et des opérations d'aménagement (RHI, ZAC). Il ne s'agit pas là des missions dévolues au DGS, a priori emploi fonctionnel, si l'on s'en tient à la mention retenue dans la décision de recrutement de l'actuel titulaire de cet emploi. En outre, la collectivité n'a pu produire de délibération créant cet emploi fonctionnel de même qu'elle n'a pu produire la déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion. En l'occurrence, l'emploi concernant le suivi et la coordination des dispositifs institutionnels et des opérations d'aménagement faisant l'objet de la délibération n° 107/CM2004 et l'emploi fonctionnel de DGS de la commune, ouvert aux seuls agents statutaires dans le cas de Saint-Rose, constituent deux postes distincts avec des

missions différentes, bien qu'ils soient accessibles tous deux au cadre d'emploi des attachés territoriaux, voire pour l'emploi de DGS à d'autres cadres d'emploi de catégorie A. Ces emplois ne peuvent accueillir un agent non titulaire sauf à mettre en œuvre une procédure de recrutement respectueuse des textes, puis à constater l'absence d'aboutissement de cette procédure avant de recruter par la voie contractuelle. L'emploi de chargé de mission aurait pu justifier le recrutement par cette voie si l'emploi avait fait l'objet d'une autorisation de l'assemblée délibérante, ce qui n'est pas le cas.

Ensuite, le contrat prend effet à compter du 1^{er} mars 2005 pour une durée d'un an et se termine le 28 février 2006. Un nouveau contrat est proposé à cet agent avec effet au 1^{er} avril 2006, pour un emploi de chargé de mission afin d'assurer les fonctions de responsable financier et de coordonnateur Cyberbase. La collectivité n'a pas estimé devoir mentionner la délibération créant cet emploi et autorisant ce recrutement d'un chargé de mission, ni mentionner la publicité faite en vue du recrutement d'un agent titulaire. De fait, cet emploi de chargé de mission ne repose sur aucune délibération.

Enfin, en ce qui concerne la rémunération, il est observé que cet agent bénéficie, après cinq ans d'exercice au sein de la collectivité, d'un traitement forfaitaire supérieur à celui qui correspond à l'indice terminal du grade d'attaché (emploi du niveau de DGS de la commune).

6 – Des conditions d'accueil des apprentis perfectibles

La commune accueille un certain nombre d'apprentis.

Evolution du nombre d'apprentis

	2006	2007	2008	2009
niveau V CAP, BEP	30	42	33	22
niveau IV Bac	9	9	7	16
niveau III BTS	5	5	5	2
total	44	56	45	40

La mise en œuvre de cet accueil implique le respect d'un dispositif permettant d'assurer la formation et la sécurité des apprentis dans des conditions optimales. Compte tenu du faible encadrement de la collectivité, il est apparu étonnant que la commune puisse apporter un concours aussi important au dispositif.

S'agissant d'opérations génératrices de coût pour la collectivité, l'autorisation d'y recourir doit être donnée à l'exécutif par l'organe délibérant. La délibération doit fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que le nombre maximum de contrats d'apprentissage en cours simultanément. Le CTP doit être consulté pour avis (Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 modifiée par la loi 2007-148 du 2 février 2007).

Des conventions entre les parties (établissements, apprentis et collectivités) doivent être signées pour chaque apprenti mentionnant notamment le nom du maître d'apprentissage désigné.

L'examen des pièces des dossiers des apprentis accueillis par la commune a mis en évidence plusieurs aspects non-conformes au cadre défini. Le service chargé de la mise en œuvre admet tout d'abord ne pas avoir de délibération des élus concernant l'apprentissage. De même, le CTP n'a pas été consulté pour avis.

Par ailleurs, des difficultés pour réunir les documents afférents à chaque dossier sont apparues. Ainsi, il a été impossible de connaître le nombre de maîtres d'apprentissage pour une année donnée. Pour l'année 2005, deux listes ont été produites sans certitude sur leur exhaustivité. Pour 2006 une seule a pu être produite.

En ce qui concerne les affectations des apprentis auprès d'un maître d'apprentissage et au sein d'un service, elles ne semblent répondre à aucune logique. Ainsi, une apprentie du niveau de Bac professionnel comptabilité et secrétariat a bénéficié du tutorat du collaborateur de cabinet du maire comme maître d'apprentissage, tout en étant affectée au service technique. Des apprentis en BTS assistant de direction ont bénéficié du tutorat, pour l'un du responsable du service environnement, agent technique, et pour l'autre de celui d'un agent administratif qualifié au service des sports, tous deux non titulaires de catégorie C.

D. - Les moyens affectés au cabinet

1.- Le cadre légal

Les dispositions de l'article 110 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 modifiée prévoient que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Les membres (ou collaborateurs) de cabinet constituent une catégorie particulière d'agents non titulaires territoriaux qui ne relèvent que de l'autorité hiérarchique du maire. Leurs missions sont de nature politique tels que le conseil à l'exécutif, la promotion de l'image de l'élu, la représentation de l'élu, la communication externe et les relations avec la presse, la gestion du courrier et du planning de l'élu ainsi que la gestion des relations internes du maire avec les élus de la majorité ou avec les services administratifs. Les fonctions de collaborateurs de cabinet se terminent avec le mandat de l'autorité territoriale qui les a recrutés.

Les modalités de recrutement et de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal sont déterminés par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié.

L'exécutif de Sainte-Rose a formé un cabinet sur la base d'une création d'emploi de collaborateur par délibération n° 24/CM/2001. Deux agents ont été recrutés sur cet emploi au cours de la période.

2.- L'incompatibilité avec un emploi permanent

L'emploi de cabinet constitue un emploi non permanent dont le recrutement par l'exécutif est libre. Lorsque cet emploi est occupé par un fonctionnaire, il ne peut l'être que par voie de détachement ou après mise en position de disponibilité de l'agent, ce dernier étant alors recruté en qualité d'agent non titulaire, position dans laquelle il n'acquiert pas de droit à la retraite au titre de la CNRACL.

Le premier recrutement à Sainte-Rose est intervenu à compter du 1^{er} août 2002 et a pris fin le 28 février 2005. Le second a débuté le 1^{er} mai 2006 et s'est terminé le 30 juin 2007, au bénéfice d'un agent territorial. Un troisième contrat a pris effet à compter du 1^{er} septembre 2007 pour se terminer à la date des élections de mars 2008, puis a été renouvelé à compter du 22 mars 2008 et perdure à ce jour puisqu'aucun acte mettant fin à ce contrat n'a été pris. Or, ce même collaborateur de cabinet a été recruté à compter du 1^{er} décembre 2008 en qualité de responsable administratif et financier sans qu'il ait été mis fin à son précédent contrat en qualité de collaborateur de cabinet.

Le législateur a, par ailleurs, posé le principe de l'incompatibilité de la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale relevant de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Cette règle édictée à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié permet de marquer une nette dissociation entre le cabinet et les services administratifs de la collectivité, les missions de ces deux organes n'ayant pas les mêmes finalités, l'un étant au service particulier du maire, l'autre à celui de la collectivité.

Sur ces bases, un fonctionnaire en position d'activité ne peut exercer les missions de cabinet. De même, un agent recruté sur l'emploi de collaborateur de cabinet ne peut en aucun cas exercer une mission quelconque au sein des services administratifs d'une collectivité.

La commune doit régulariser la situation de cet agent en établissant l'acte mettant fin à ses fonctions de collaborateur de cabinet.

3.- Des bases de rémunération non connues

Selon l'article 5 du décret du 16 décembre 1987 précité, la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine les fonctions exercées par l'intéressé et le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer. La commune de Sainte-Rose a produit les contrats établis dans ce cadre.

Si le montant de la rémunération versée à ces agents est bien mentionné dans les contrats, en revanche, aucun des éléments ayant servi à la déterminer n'est précisé contrairement à ce prévoient les textes. La commune se contente de mentionner un montant forfaitaire net mensuel.

Les éléments constitutifs de la rémunération sont déterminés par l'article 7 de ce même décret, relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui dispose que la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet, fixée par l'autorité territoriale, comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités.

Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant, soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.

Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.

En cas de vacance dans l'emploi ou le grade retenu en application des dispositions du présent article, le collaborateur de cabinet conserve à titre personnel la rémunération fixée conformément aux dispositions qui précèdent.

La rémunération servie aux collaborateurs de cabinet au cours de la période 2004 à 2009 était supérieure au plafond fixé.

Eléments de calcul du salaire de collaborateur de cabinet

	Traitement de référence (attaché territorial)	Coll. Cab. 1	Coll. Cab. 2
Date		01/04/2006	01/09/2007
valeur du point		4,48	4,53
indice terminal d'attaché		658	658
montant total de référence en €	100 %	2 945,15	2980,74
	90 %	2 650,64	2 682,67
rému agent en €		3 100	3 642,65
rému. précédente	indiciaire	1 317,12	forfait
	IEM/an	1 143,37	
	IEM/mois	95,28	
	total	1 412,40	
	majo 15 %	1 624,26	
Différence		1 475,74	959,98

E. - La rémunération

1.- Le cadre réglementaire des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

La réalisation d'heures supplémentaires pour les personnels territoriaux s'appuie sur les dispositions du décret 2000-815 du 25 août 2000 modifié, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat applicable aux agents territoriaux. Les règles d'indemnisation des heures supplémentaires sont fixées par les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, relatifs aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Selon cette réglementation, les IHTS peuvent être versées aux fonctionnaires et aux agents non titulaires qui exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. La délibération doit fixer la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

Le versement est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Un décompte déclaratif peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé lorsque les agents exercent leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10.

Le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Dans des circonstances exceptionnelles, et pour une durée limitée, les agents peuvent réaliser des heures supplémentaires au-delà du contingent mensuel sur décision motivée de l'autorité territoriale avec information immédiate des représentants du personnel au CTP.

L'attribution des IHTS est exclusive de tout autre mode de compensation. En particulier, les IHTS ne peuvent être versées à un agent pendant les périodes d'astreintes, sauf si celles-ci donnent lieu à intervention.

Le versement de l'IHTS est effectué sur la base de deux taux distincts, l'un applicable aux 14 premières heures et l'autre pour les 11 heures suivantes.

Dans le cadre de l'instruction, la commune a transmis la délibération en date du 12 décembre 2001 autorisant l'attribution d'un régime indemnitaire et posant le principe de critères individuels pour chaque agent titulaire ou non titulaire. Le bénéfice est accordé pour les agents des filières administrative, technique, animation, sportive et culturelle.

Aucune indication n'est apportée concernant les emplois justifiant les heures supplémentaires et les agents susceptibles d'en réaliser. Aucun arrêté individuel n'a été pris. En outre, la commune ne dispose pas d'un dispositif de décompte automatique des heures supplémentaires. Les services n'ont pas pu produire les décomptes manuels pour chaque agent et ont indiqué que les consignes leur étaient données directement par la direction.

Dans ce cadre mal défini, le bénéfice des heures supplémentaires est appliqué de manière extensive et au-delà des limites posées par la réglementation. Ainsi, bien que la filière police ne soit pas concernée, le garde champêtre bénéficie de primes et du remboursement d'heures supplémentaires. De la même manière, certains agents dont les grades ne sont pas répertoriés dans la délibération bénéficient du remboursement des heures supplémentaires. On peut citer de manière non exhaustive des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), des agents de restauration, des agents polyvalents, des apprentis, des bibliothécaires, un chargé de mission dont le contrat ne prévoit pas la réalisation et le remboursement d'heures supplémentaires, des cantinières et certains agents sous contrats subventionnés.

En ce qui concerne le nombre d'heures indemnisées, la commune a été amenée à rembourser au-delà du plafond posé par la réglementation, soit 61,5 heures par mois pour l'exemple le plus important, pendant plusieurs mois d'affilée au cours de l'exercice 2009, au lieu des 25 heures indiquées. Il ressort que pour certains agents les garanties minimales en matière de temps de travail imposées par l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ne sont pas respectées, à savoir que :

- le temps de travail ne doit pas excéder les limites de 48 heures hebdomadaires et des 44 heures moyennes sur 12 semaines consécutives,
- la durée quotidienne de travail ne peut excéder 10 heures,
- le repos hebdomadaire ne peut être inférieur à 35 heures,
- et l'amplitude maximale de la journée de travail (avec les pauses) est fixée à 12 heures.

La mise en conformité des pratiques avec la réglementation passe par une nouvelle décision de l'assemblée délibérante, intégrant les filières manquantes et les indemnités non répertoriées, qui prendrait en compte par ailleurs les grades jusque-là exclus. Sur cette base, l'exécutif est tenu de respecter le nombre d'heures supplémentaires maximum autorisé par agent et par mois et de veiller à la compatibilité du nombre d'heures effectuées avec les règles relatives au temps de travail.

2.- Les indemnités d'astreinte

L'article 5 du 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, applicable aux collectivités territoriales, indique qu'une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif.

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 dispose que l'organe délibérant de la collectivité détermine, après avis du CTP, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Il détermine également, et toujours après avis du CTP, les autres situations dans lesquelles des obligations liées au travail sont imposées aux agents, sans qu'il n'y ait travail effectif ou astreinte.

Par délibérations de 2003 et de 2005, le conseil municipal de Sainte-Rose a instauré le régime d'indemnisation des astreintes, sous forme de compensation financière ou de journées de récupération, en indiquant que sont concernés, pour les services techniques ainsi que pour le service de l'eau, un chauffeur et un ouvrier, et pour le service funéraire, deux fossoyeurs. Aucune de ces délibérations n'indique les cas dans lesquels il est possible de recourir aux astreintes et les modalités de leur organisation. En outre, l'application qui est faite de ces autorisations municipales est plus extensive et rend attributaire de l'indemnité des agents d'autres filières (sport, bibliothèque, écoles) occupant des emplois qui n'y sont pas répertoriés.

Les délibérations de la commune prévoient les modalités d'indemnisation des astreintes. Les dédommagements sont réalisés essentiellement sur la base de la semaine d'astreinte soit un taux de 145,80 € pour la filière technique et de 121 € pour les autres filières. Dans les faits, le taux le plus élevé a été appliqué à tous les agents.

En ce qui concerne la durée des périodes d'astreinte, aucun planning n'a pu être produit justifiant l'exercice d'une période d'astreinte par les agents concernés. Malgré cette absence de document de cadrage instituant des périodes d'astreinte pour chaque agent et autorisant leur dédommagement, des indemnités ont été versées avec des excès qu'il convient de relever. Certains agents ont été attributaires d'une indemnisation mensuelle pouvant correspondre à six semaines d'astreinte. En 2008, l'un d'entre eux a été attributaire d'une indemnisation mensuelle pouvant atteindre six semaines d'astreinte avec un total annuel de 35 semaines. En 2009, l'indemnisation pour ce même agent a porté sur 44 semaines, soit quatre semaines par mois d'avril à décembre 2009, ce qui impliquerait que l'agent se soit trouvé en permanence sous le régime de l'astreinte, neuf mois sur 12, tout en exerçant ses fonctions habituelles.

Ces excès, favorisés par un cadre mal défini par les délibérations du conseil municipal, montrent un système détourné de son objectif et intervenant en dehors de l'avis du CTP.

* * *

En résumé, la gestion des ressources humaines présente de grandes lacunes, tant en termes de pilotage que de respect des procédures. La commune s'affranchit dans nombre de cas des règles applicables en matière de gestion des emplois publics. La collectivité n'a recruté qu'un seul agent statutaire sur emploi permanent au cours de la période, pour un nombre très important de contrats de court terme.

La politique de ressources humaines de la collectivité privilégie le nombre avec un recours massif aux effectifs non titulaires permanents ou à statut précaire, sous contrats à durée déterminée, subventionnés, ou encore d'apprentissage. Ce fonctionnement répond à une logique qui n'est, ni l'intérêt individuel des agents, exposés à la précarité et devant s'inscrire au Pôle emploi après la durée requise de travail, ni l'intérêt général puisqu'elle s'avère coûteuse et aggrave la question du sous-encadrement au sein des services.

Cette méthode implique une mobilisation accrue des agents permanents chargés d'accueillir, de former et d'encadrer leurs collègues temporaires dans un contexte de négligence des dispositifs concernant le dialogue social et l'hygiène et la sécurité, la commune ne disposant toujours pas d'ACMO et ne faisant pas fonctionner le CTP placé en son sein.

Tout au long du contrôle, le déficit d'encadrement a pu se faire sentir, les gestionnaires, qu'ils soient financiers ou administratifs, ont montré des difficultés à produire certaines pièces justificatives demandées, arguant du fait qu'elles n'ont pas été conservées, ou qu'elles n'existaient pas. Dans les deux cas la situation est préjudiciable et peut trouver également sa source dans des procédures inexistantes.

Ce contexte de gestion administrative est associé à des modalités de rémunération des personnels hors des limites fixées par les délibérations, qu'il s'agisse des indemnités pour heures supplémentaires, d'astreinte ou d'autres complément de rémunération.

La commune s'est engagée à apporter très rapidement les améliorations nécessaires aux procédures et à l'organisation du service Ressources Humaines, en renforçant ce dernier par le recrutement d'un attaché supplémentaire, indispensable à une bonne visibilité de la gestion du personnel, et nécessaire pour offrir à ce service un niveau d'expertise supérieur.

Telles sont les observations définitives que la chambre régionale des comptes a souhaité porter à la connaissance de la commune.

Annexe I

Observations Antérieures :

	Observations	C	EC	NC
Fiabilité des comptes	Inventaire non actualisé des immobilisations	x		
	Dotation aux amortissements non réalisée	x		
	Sortie des biens non réalisée	x		
	Suivi des créances non recouvrées	x		
	Absence de provisionnement pour créances douteuses			x
Finances	Régularisation de commandes réalisées en dehors de la comptabilité d'engagement		x	
	Opposition de la commune au recouvrement contentieux	x		
	Rapport annuel sur la qualité et le prix du service public de l'eau à destination des usagers non établi	x		
Effectifs	Encadrement insuffisant : service technique, finances-comptabilité, fonction achat			x
	Nombre important de recrutements par voie contractuelle			x
	Visa de feuilles de présence non exhaustif d'où défaut de sécurisation de la paye		x	
Le port	Mise à disposition gratuite des anneaux d'amarrage		x	
	Définition des obligations liées à l'utilisation des postes d'amarrage	x		
	Participation financière des usagers aux coûts d'entretien		x	
Subventions/aide	Contrôles de l'emploi des subventions aux associations		x	
	Procédure destinée à évaluer la qualité des projets des associations non mise en œuvre			x
	Absence de fondement juridique des aides diverses versées par la commune aux futurs époux, aux marins pêcheurs et aux agriculteurs	x		
Total		8	5	4

Annexe II

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy.	Evol. 2009/2004	Evol. 2007/2006
Contributions directes	1 372 989	1 414 279	1 439 099	1 514 233	1 737 738	1 789 267	5,44 %	30,32 %	18,16 %
Autres impôts et taxes	6 099 294	6 040 409	5 898 728	5 982 508	6 153 212	5 922 324	-0,59 %	-2,90 %	-1,01 %
DGF	1 210 706	1 278 194	1 321 641	1 357 202	1 421 884	1 465 256	3,89 %	21,02 %	7,96 %
Autres dotations, subv. et participations	453 411	448 323	234 450	431 664	351 057	335 857	-5,83 %	-25,93 %	-22,19 %
Produits des services et du domaine	312 651	226 317	196 610	191 695	256 981	101 455	-20,16 %	-67,55 %	-47,07 %
Autres recettes	492 996	942 884	462 861	356 332	360 108	371 460	-5,50 %	-24,65 %	4,25 %
Produits de gestion	9 942 047	10 350 407	9 553 389	9 833 634	10 280 980	9 985 619	0,09 %	0,44 %	1,55 %
Charges de personnel	4 749 543	5 653 923	5 902 444	7 231 631	6 809 602	6 063 291	5,01 %	27,66 %	-16,16 %
Charges à caractère général	1 801 622	2 172 032	2 077 039	2 463 497	3 093 508	2 292 478	4,94 %	27,25 %	-6,94 %
Subventions	528 710	446 049	606 100	717 418	258 233	344 216	-8,23 %	-34,90 %	-52,02 %
Autres charges	245 708	533 556	237 721	238 508	157 888	302 357	4,24 %	23,06 %	26,77 %
Charges de gestion	7 325 584	8 805 559	8 823 304	10 651 054	10 319 231	9 002 341	4,21 %	22,89 %	-15,48 %
Excédent brut de fonctionnement	2 616 463	1 544 848	730 084	-817 420	-38 251	983 278	-17,78 %	-62,42 %	-220,29 %
Produits financiers	15 424			1 684		2 363	-31,29 %	-84,68 %	40,26 %
Intérêts des emprunts	129 645	123 494	116 094	97 751	88 417	63 943	-13,18 %	-50,68 %	-34,59 %
Produits exceptionnels	6 498	432 951	27 785	209 085	44 790	109 606	75,96 %	1586,86 %	-47,58 %
Charges exceptionnelles	113 382	299 082	11 794	80 997	111 679	9 027	-39,72 %	-92,04 %	-88,86 %
Dot amort. Et prov.	208 535	272 992	273 597	238 730	1 221 624	481 659	18,23 %	130,97 %	101,76 %
Résultat de fonctionnement	2 186 822	1 282 231	356 385	-1 024 129	-1 415 181	540 619	-24,38 %	-75,28 %	-152,79 %
Capacité d'autofinancement brute	2 395 357	1 555 223	629 982	-785 398	-193 557	1 022 277	-15,66 %	-57,32 %	-230,16 %
Amort. du capital de la dette	383 246	1 394 219	324 754	248 164	244 537	151 475	-16,94 %	-60,48 %	-38,96 %
Capacité d'autofinancement dispo.	2 012 111	161 004	305 228	-1 033 563	-438 094	870 802	-15,42 %	-56,72 %	-184,25 %
Dépenses d'équipement (réel)	2 193 971	2 678 424	2 419 795	2 998 029	1 179 621	1 018 001	-14,24 %	-53,60 %	-66,04 %
Dépenses d'équipement (ordre)	320 583	808 167	301 727	205 209	201 460	1 031 858	26,34 %	221,87 %	402,83 %
Immo. financières (réel)				35 000		330 616			844,62 %
Autres dépenses (réel)					476 550				
Dépenses tot. d'inv. (hors emp.)	2 514 554	3 486 591	2 721 521	3 238 238	1 857 632	2 380 475	-1,09 %	-5,33 %	-26,49 %
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	2 193 971	2 678 424	2 419 795	3 033 029	1 656 171	1 348 617	-9,27 %	-38,53 %	-55,54 %
FCTVA et subventions (réel)	2 300 408	2 281 954	1 366 882	1 580 050	2 082 685	1 008 383	-15,21 %	-56,17 %	-36,18 %
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	107 304	479 428	87 062			330 616	25,24 %	208,11 %	
Produit des cessions (ordre)						761 083			
Autres recettes (réel)	13 457	478 012	416 877	216 600	20 611	315 328	87,92 %	2243,31 %	45,58 %
Autres recettes (ordre)	-9 072	714					100,00 %	-100,00 %	
ICNE			32 564	-6 630		-21 300			221,27 %
Financement propre disponible	4 424 208	3 401 111	2 208 613	756 457	1 665 202	3 264 912	-5,90 %	-26,20 %	331,61 %
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette	-1 909 654	85 481	512 908	2 481 781	192 430	-884 436	-14,27 %	-53,69 %	-135,64 %
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	2 514 554	3 486 591	2 721 521	3 238 238	1 857 632	2 380 475	-1,09 %	-5,33 %	-26,49 %
Emprunts nouveaux de l'année	600 000		1 000 000	74 784		17	-87,65 %	-100,00 %	-99,98 %
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette	-1 909 654	85 481	512 908	2 481 781	192 430	-884 436	-14,27 %	-53,69 %	-135,64 %
Variation du fonds de roulement	2 509 654	-85 481	487 092	-2 406 997	-192 430	884 454	-18,83 %	-64,76 %	-136,75 %
Encours de dette au 31/12	3 395 610	2 001 391	2 676 637	2 503 257	2 258 719	2 107 261	-9,10 %	-37,94 %	-15,82 %
Besoin en fonds de roulement	1 607 561	2 334 252	2 010 938	2 238 728	1 314 577	1 245 322	-4,98 %	-22,53 %	-44,37 %
Fonds de roulement au 31 Décembre	5 559 291	5 473 994	5 961 086	3 528 155	3 335 725	3 591 480	-8,37 %	-35,40 %	1,79 %
Trésorerie	3 951 731	3 139 742	3 950 148	1 289 427	2 021 149	2 346 157	-9,90 %	-40,63 %	81,95 %

2°) Evolution des dépenses du chapitre charges générales « hors impôts et taxes »

	compte	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 2008/2006
combust. carbur. stockés	60221	68	0					
achat matériel, équip. Trav.	605	108 502,92	244 144,08	127 167,04	132 491,11	167 063,23	111 279,77	31,37 %
			125,01 %	-47,91 %	4,19 %	26,09 %	-33,39 %	
électricité	60612	90 361,01	106 610,04	91 472,14	124 129,46	126 690,09	142 692,76	38,50 %
			17,98 %	-14,20 %	35,70 %	2,06 %	12,63 %	
autres fourn non stockés	60618	154 438,90	125 249,73	129 329,09	156 929,69	281 296,70	193 815,93	117,50 %
			-18,90 %	3,26 %	21,34 %	79,25 %	-31,10 %	
combustibles non stockés	60621	10 353,30	8 306,08	8 412,66	10 845,26	12 803,70	9 310,31	52,20 %
			-19,77 %	1,28 %	28,92 %	18,06 %	-27,28 %	
carburants non stockés	60622	61 547,77	92 297,08	100 900,00	115 372,00	100 360,00	109 160,00	-0,54 %
			49,96 %	9,32 %	14,34 %	-13,01 %	8,77 %	
Alimentation	60623	360 579,21	317 371,41	404 598,38	515 435,22	473 467,68	217 253,85	17,02 %
			-11,98 %	27,48 %	27,39 %	-8,14 %	-54,11 %	
Produits de traitement	60624			1 993,69				-100,00 %
					-100,00 %			
autres fourn stockés	60628	1 173,37	304,27			446,74	628,24	
			-74,07 %	-100,00 %			40,63 %	
Fournitures entretien	60631	17 725,02	19 269,48	26 734,30	29 549,80	34 573,13	56 485,54	29,32 %
			8,71 %	38,74 %	10,53 %	17,00 %	63,38 %	
fourniture petit équip.	60632	25 288,44	33 297,80	41 474,74	30 013,69	45 761,86	27 421,49	10,34 %
			31,67 %	24,56 %	-27,63 %	52,47 %	-40,08 %	
fourniture voirie	60633	1 536,48	0					
			-100,00 %					
vêtements de travail	60636	15 183,54	12 422,66	5 784,83	13 671,31	20 786,31	23 279,34	259,32 %
			-18,18 %	-53,43 %	136,33 %	52,04 %	11,99 %	
fournitures administratives	6064	34 292,20	9 607,73	28 420,40	14 833,46	41 021,77	17 867,96	44,34 %
			-71,98 %	195,81 %	-47,81 %	176,55 %	-56,44 %	
livres, disques(médiath)	6065	22 927,62	6 565,75	26 095,67	29 104,20	27 640,86	11 420,05	5,92 %
			-71,36 %	297,45 %	11,53 %	-5,03 %	-58,68 %	
autres matieres et fournitures	6068	79,44	699,28				315,76	
SOUS TOTAL		904 057,22						
locations immobilières	6132	35 120,96	33 264,19	34 598,96	26 699,44	28 347,64	22 677,35	-18,07 %
			-5,29 %	4,01 %	-22,83 %	6,17 %	-20,00 %	
locations mobilières	6135	181 710,44	341 135,17	160 959,63	207 313,65	577 438,84	278 838,20	258,75 %
			87,74 %	-52,82 %	28,80 %	178,53 %	-51,71 %	
Entretien/répar. Terrains	61521			12 859,42	5 155,92	3 238,00	4 437,81	-74,82 %
Entretien/répar. Bâtiments	61522	21 039,83	13 222,91	15 493,18	26 094,24	23 427,81	29 902,56	51,21 %
			-37,15 %	17,17 %	68,42 %	-10,22 %	27,64 %	
Entretien/répar. Voies et rés	61523	4 743,52	6 948,69	11 875,77	14 778,51	18 028,48	26 551,77	51,81 %
			46,49 %	70,91 %	24,44 %	21,99 %	47,28 %	
Ent./répar mat. roulant	61551	37 856,61	44 726,90	51 703,49	46 794,33	71 593,71	61 434,19	38,47 %
			18,15 %	15,60 %	-9,49 %	53,00 %	-14,19 %	
Ent./répar mat. autr.	61558	11 697,12	8 085,18	20 427,48	25 400,33	32 071,29	34 200,27	57,00 %

bien mob								
			-30,88 %	152,65 %	24,34 %	26,26 %	6,64 %	
Maintenance	6156	68 228,07	48 829,26	69 895,19	95 940,17	102 057,22	63 143,88	46,01 %
			-28,43 %	43,14 %	37,26 %	6,38 %	-38,13 %	
primes d'assurance	616	61 687,64	68 829,31	75 471,41	75 519,05	92 076,79	55 814,77	22,00 %
			11,58 %	9,65 %	0,06 %	21,93 %	-39,38 %	
études et recherches	617	20 626,94	0	7 866,25				-100,00 %
Documentation	6182	6 976,43	4 829,50	9 446,31	5 005,31	10 141,08	13 180,85	7,35 %
			-30,77 %	95,60 %	-47,01 %	102,61 %	29,97 %	
organismes formation	6184	1 300,00	616		1 390,00			
colloques et séminaires	6185	498	504	168	5 910,00			-100,00 %
Autres frais divers	6188	760,06	2 050,05		225			
SOUS TOTAL		452 245,62	573 041,47	470 768,65	536 226,99	958 424,93	590 181,13	103,59 %
Indemn. comptables et rég	6225	1 851,41	2 680,00	813,85	1 751,22	1 735,62	1 832,54	113,26 %
			44,75 %	-69,63 %	115,18 %	-0,89 %	5,58 %	
Honoraires	6226	47 105,58	53 696,71	55 982,05	36 899,97	12 137,44	10 452,07	-78,32 %
			13,99 %	4,26 %	-34,09 %	-67,11 %	-13,89 %	
frais de contentieux	6227	3 940,68	37 872,69	7 361,44	33 149,42	61 872,09	73 436,01	740,49 %
			861,07 %	-80,56 %	350,31 %	86,65 %	18,69 %	
Divers	6228	28 122,79	76 171,31	58 386,02	117 253,73	79 158,83	143 444,95	35,58 %
			170,85 %	-23,35 %	100,83 %	-32,49 %	81,21 %	
Annonces	6231	16 446,81	23 769,95	45 657,35	33 050,56	46 328,64	39 665,58	1,47 %
			44,53 %	92,08 %	-27,61 %	40,18 %	-14,38 %	
Fêtes et cérémonies	6232	51 961,01	119 485,75	101 357,46	161 271,53	146 174,41	184 428,67	44,22 %
			129,95 %	-15,17 %	59,11 %	-9,36 %	26,17 %	
catalogues et imprimés	6236	17 026,91	30 577,60	15 709,81	128 470,71	9 611,86	12 210,38	-38,82 %
			79,58 %	-48,62 %	717,77 %	-92,52 %	27,03 %	
publications	6237				1 913,94			
divers	6238			2 880,00	2 973,99			-100,00 %
transports collectifs	6247	0	0		7 704,35			
Voyages et déplacements	6251	1 177,87	4 932,29	8 837,64	4 349,44	8 785,46	8 154,55	-0,59 %
Missions	6256	1 702,52	1 481,16	4 784,48	79 981,85		1 223,90	-100,00 %
			-13,00 %	223,02 %	1571,69 %	-100,00 %		
Réceptions	6257	46 738,98	65 060,50	78 555,82	16 022,42	119 007,39	88 177,21	51,49 %
			39,20 %	20,74 %	-79,60 %	642,76 %	-25,91 %	
affranchissements	6261	19 910,67	15 873,09	19 379,04	83 235,98	21 248,07	17 666,21	9,64 %
			-20,28 %	22,09 %	329,52 %	-74,47 %	-16,86 %	
Télécommunications	6262	140 184,62	128 966,34	129 629,22	6 633,13	170 277,12	116 059,28	31,36 %
			-8,00 %	0,51 %	-94,88 %	2467,07 %	-31,84 %	
Concours divers	6281	6 681,75	11 329,66	17 266,44		11 354,87	9 195,73	-34,24 %
SOUS TOTAL		333 894,61	515 533,18	489 806,63	676 040,32	673 848,02		37,57 %

Annexe III

Montant des travaux en régie de la commune de Sainte-Rose

En €	2005		2006		2007		2008		2009	
	personnel	fournitures	personnel	fournitures	personnel	fournitures	personnel	fournitures	personnel	fournitures
Ecole publiques	52 273,71	56 108,37	21 701,96	16 732,01	109 062,03	51 087,14				
Eclairage public	13 984,09	15 738,93	22 426,50	17 290,63						
Plateaux sportifs	2 969,97	3 150,00	10 248,94	7 901,84						
Bâtiments communaux	168 469,14	175 935,97	32 227,34	41 799,90	109 062,03	64 431,53	30 842,00	37 695,78	65 098,00	79 565,18
Voirie communale	144 402,12	168 659,40	56 573,51	43 617,66	109 062,03	89 690,47	72 224,69	88 274,62	56 749,00	69 363,47
Mobilier communal	3 000,96	3 474,40	17 620,79	1 008,72						148
	385 099,99	423 067,07	160 799,04	128 350,76	327 186,09	205 209,14	103 066,69	125 970,40	121 847,00	928,65
Total	808 167,06		289 149,80		532 395,23		229 037,09		270 775,65	



Chambre régionale des comptes
de la Réunion

Réponse de Bruno MAMINDY-PAJANY

Maire de Sainte-Rose

(ci-jointe)

Article L. 243-5, alinéa 4 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. ».



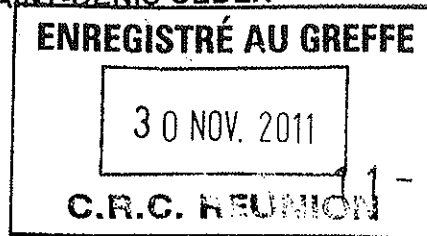
Ville de Sainte-Rose

Sainte-Rose, le 29/11/2011

LE MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINTE-ROSE

A

Monsieur le Président de la
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
44, Rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT-DENIS CEDEX



DIRECTION GENERALE
AFFAIRE SUIVIE PAR : M. B. GANGNANT
Tél. : 02 62 47 20 22 - Poste 304

N° 512 /
OBJET : Réponse aux observations définitives
V/REF. : V/ Courrier N°G11-269 du 28/10/2011
N/REF. :
P.-J. :

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver ci-après, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du Code des Juridictions Financières, la réponse aux observations définitives formulées dans votre rapport du 28 octobre 2011 reçu le 31 octobre 2011.

A - LA FIABILITE DES COMPTES

En ce qui concerne les opérations de provisionnement, nous tenons à signaler que le provisionnement de la somme de 650 000 € en 2008, afin de couvrir litige portant sur les travaux du Port de Sainte-Rose, montre clairement la volonté de fiabilité des comptes de la commune au vu d'un risque financier majeur.

Aucun autre risque ou charge significatif n'ayant pesé sur le budget principal au cours de la période sous revue, il n'a pas été jugé utile de pratiquer d'autres provisions.

Au niveau des transferts de subventions d'équipement, la situation décrite sur la période 2004 à 2009 a déjà été complètement régularisée en 2010 (avant le début du contrôle de la Chambre) par l'émission de mandats et de titres sur les imputations concernées.

En revanche, en ce qui concerne les créances impayées du budget annexe de l'eau potable, la recherche de solution afin d'améliorer à la fois la fiabilité des comptes et le recouvrement des sommes est une entreprise assez complexe.

En effet, il convient de rappeler que la constatation de provision amènerait, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter le tarif de l'eau potable afin de couvrir les charges nouvelles liées à ces provisionnements. L'inscription des provisions pénaliserait donc immédiatement les usagers qui paient leur facture.

Afin d'améliorer le recouvrement des créances, tout en maintenant un niveau tarifaire supportable pour l'utilisateur (les tarifs de l'eau potable ont été doublés au 01.09.2009), une autorisation générale de poursuite a été donnée au comptable public. Parallèlement, et pour la première fois à Sainte-Rose, des coupures d'eau ont été réalisées chez des abonnés contrevenants.

Progressivement, les effets positifs de ces mesures nouvelles contribueront à assainir la situation financière tout en améliorant la fiabilité des comptes.



Sainte-Rose, Territoire de Développement Durable

HÔTEL DE VILLE - 193 R.N. 2 - 97439 SAINTE-ROSE

Tél. : 02 62 47 20 22 - Télécopie : 02 62 47 34 27

B - LA SITUATION FINANCIERE

La dégradation de la capacité d'autofinancement (CAF) observée sur les exercices 2007 et 2008 résulte directement d'un processus de désengagement de l'Etat quant à sa participation financière au coût des emplois aidés recrutés par la commune.

Parallèlement, d'autres événements extérieurs sont également venus obérer les marges de manœuvre sur la section de fonctionnement du budget principal, à savoir :

- Comme vous le rappelez très justement dans le rapport, les aides versées par l'Etat pour atténuer le coût des salaires des emplois aidés sont passées de 1 559 006 € en 2004 à 716 688 € en 2008, soit un manque à gagner de près de 850 000 € ayant diminué d'autant la CAF disponible de la commune.

- Le transfert vers la CIREST (dès 2002) d'un produit de taxe professionnelle particulièrement dynamique (usine hydroélectrique de la Rivière de l'Est) a eu pour effet de réduire significativement la croissance du produit des impôts locaux communaux. Nous mentionnons au passage que cette situation est doublement dommageable pour la commune puisque, en contrepartie du transfert de cette ressource très dynamique, quasiment aucun investissement n'a été réalisé sur le territoire de Sainte-Rose par l'EPCI, lui-même en proie à de sérieuses difficultés financières.

- La disparition de certaines recettes de fonctionnement importantes telles que la dotation de solidarité communautaire (302 000 € en 2004) ou la taxe sur l'électricité (au profit du SIDELEC) ont également participé à l'affaiblissement progressif de la CAF.

Cependant, si tous ces faits sont la fois accablants et générateurs d'inquiétude, il convient de mentionner que la commune a pris conscience très tôt des effets préjudiciables de l'ensemble de causes précédemment énumérées et, comme il est précisé dans votre rapport, que des actions énergiques et efficaces ont été menées :

- les frais de personnel ont été réduits de 17 % entre 2007 et 2009 ;
- le poids des dépenses de personnel est passé de 72 % en 2006 à 63% en 2009 ;
- les subventions aux associations ont baissé de 35 % sur la période sous revue ;
- le coefficient de rigidité des charges s'est nettement amélioré par rapport à 2008 se situe dans la moyenne départementale en 2009 (63,9 % soit en 12^{ème} position sans le classement des communes réunionnaises).

En matière d'investissement, les observations font état d'évolutions des dépenses «en dents de scie» et d'une baisse du niveau d'équipement faisant suite à l'affaiblissement momentané de l'épargne nette de la collectivité.

Cette analyse est en partie correcte. En effet, la commune a souhaité restaurer les indicateurs financiers avant dans un important programme d'investissement : vous conviendrez que le choix d'une telle chronologie relève plus d'un acte de bonne gestion que d'une incapacité à accélérer le rythme des investissements communaux.

Dès 2010, au vu d'une capacité d'investissement restaurée, le programme de travaux de 15 millions d'euros lié à la construction d'une station d'épuration (STEP) à Sainte-Rose - projet très stratégique (d'un point de vue environnemental et urbanistique) mais aussi très coûteux a pu connaître un démarrage.

La faisabilité financière de ce projet central a été rendue possible grâce aux efforts réalisés par la commune, à savoir notamment :

- la restauration des marges de manœuvre au niveau de la CAF au vu des actions précédemment énumérées ;
- l'obtention des subventions du FEDER, ce qui constitue une réelle prouesse puisque la raréfaction des crédits européens institue, pour les porteurs de projets, un parcours tellement complexe et incertain qu'il encourage en fait au renoncement ;
- enfin, et il faut le souligner, la faisabilité financière de cette STEP a été possible grâce aux efforts de désendettement réalisés par la commune au cours des exercices 2001 à 2009, qui ont permis d'être éligible aux emprunts spécifique de la CDC (taux et durées préférentiels).

Toutefois, comme vous le précisez en conclusion de vos observations sur la situation financière, l'amélioration de la situation financière constatée en 2009 devra être confirmée sur les exercices suivants et cette vision est entièrement partagée par l'équipe municipale actuelle qui souhaite à la fois œuvrer pour le mieux vivre des Sainte-Rosiens mais aussi garantir la bonne santé des finances communales sans laquelle aucun programme d'actions ne serait envisageable.

C - LA GESTION COMPTABLE

La comptabilisation des travaux en régie est réalisée selon une méthode simple et efficace mais aussi, il est vrai, perfectible. Les préconisations de la Chambre seront donc prises en compte de sorte qu'à l'avenir la valorisation des dépenses de main d'œuvre se fasse à l'appui de décomptes d'heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie des personnels.

En ce qui concerne la valorisation des fournitures, des agents concernés appliquent au mieux la circulaire N°NOR/INT/B0200059C du 26 février 2002 relative à la distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Cette différenciation est généralement réalisée correctement, et, qui plus est en cas d'erreur des services, le contrôle subséquent du comptable public conduit en général à anéantir les risques de mauvaise imputation.

Il a par contre été soulevé par la Chambre que les libellés des mandats relatifs à ces dépenses de travaux en régie étaient parfois assez ambiguë, ce qui pouvait laisser croire que certaines dépenses s'apparentant à du fonctionnement figuraient à tort parmi les travaux en régie.

Afin de corriger ces anomalies, une nouvelle séance de formation interne des agents participant à la gestion technique et comptable des travaux en régie sera réalisée prochainement dans l'objectif de repréciser clairement l'esprit de la circulaire N°NOR/INT/B0200059C du 26 février 2002 et de veiller à la rédaction de libellés de mandats suffisamment explicites afin que soit retracée la vraie nature des dépenses effectuées.

En ce qui concerne l'eau potable, il convient de préciser que ce service public constitue une préoccupation majeure de l'équipe municipale, tant au niveau de la qualité de l'eau distribuée que de la disponibilité de la ressource, pour tous et à tout moment.

L'équilibre financier du budget annexe se heurte à de sérieuses difficultés structurelles, voire historiques. Le doublement des tarifs au 01.10.2009 a permis de ramener des marges de manœuvres nouvelles afin de réaliser les travaux indispensables et l'autorisation générale de poursuite donnée au receveur municipal récemment a permis de recouvrer les créances beaucoup plus efficacement que dans le passé.

En ce qui concerne la restauration scolaire, il existe également des problèmes pour le recouvrement des sommes dues. Les solutions sont plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'il est difficile de priver un enfant de repas lorsque ses parents ne sont pas à jours de leurs dettes envers la commune. Ce service, plus que les autres, revêt une dimension sociale importante qui se heurte souvent à la mise en œuvre d'une gestion financière stricte et saine.

Cependant, afin de permettre au comptable public de pouvoir mieux suivre les impayés sur la restauration scolaire en vue de leur recouvrement, il sera procédé, ainsi que le préconise la Chambre, à l'émission systématique des titres de recette pour chaque élève demi-pensionnaire, sur la base d'un fichier informatisé exhaustif et régulièrement remis à jour par le service.

Au vu des difficultés évoquées ci-dessus, force est de constater que la gestion directe de certains services par la municipalité (eau potable, restauration scolaire) s'avère très problématique malgré les efforts accomplis, et nous prenons donc acte des observations de la Chambre qui nous invite à nous interroger sur la pertinence du mode de gestion actuel au vu des difficultés structurelles rencontrées.

D - LA GESTION DU PERSONNEL

Il est indéniable que le service des ressources humaines de Sainte-Rose mérite d'être restructuré afin d'apporter un niveau d'expertise supérieur et des moyens élargis.

La Commune s'engage donc à apporter très rapidement les améliorations nécessaires à l'organisation du service des ressources humaines et aux procédures, en renforçant le service par le recrutement d'un attaché supplémentaire indispensable pour une bonne visibilité de la gestion du personnel.

Cette réorganisation permettra, la mise en place, et le respect, de procédures de gestion du personnel renouvelées et performantes.

Au-delà des critiques souvent justifiées concernant des inexactitudes relevées dans les documents budgétaires et la fiabilité des procédures, le problème de fond pesant sur les communes au niveau du personnel communal mérite d'être explicite de manière plus circonstanciée.

En ce qui concerne du déséquilibre relevé dans la répartition entre l'effectif titulaire et l'effectif non titulaire, nous sommes à Sainte-Rose en présence d'une situation assez «normalisée», puisqu'elle se retrouve dans la majorité des collectivités publiques du département.

Le faible pourcentage de fonctionnaires titulaires dans les effectifs communaux tient à plusieurs facteurs, dont principalement l'impossibilité de titulariser les agents compte tenu du coût financier de la sur-rémunération qui obérerait les marges de manœuvre de la commune de manière définitive.

Le recrutement des contrats aidés, des saisonniers et les CDD permet à la fois de répondre à un besoin réel en personnel - en particulier dans le domaine des écoles, des cantines et de l'environnement - et d'apporter une aide financière immédiate à de nombreuses familles dans le besoin.

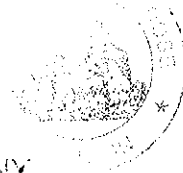
L'implication de la commune dans le domaine de l'emploi, qui n'est pourtant pas sa compétence, permet donc d'apaiser les esprits et de donner des moyens de subsistance minimums à des personnes qui veulent affronter dignement des situations de vie plus que précaires.

Il va de soi que les élus locaux qui doivent faire face, qui plus est en première ligne, à ces situations de détresse extrêmes ne peuvent pas se baser uniquement sur le ratio entre le nombre de CDD et celui des titulaires pour prendre la décision d'apporter une aide déterminante dans la vie d'un concitoyen.

Néanmoins, comme il l'a été souligné dans les observations sur la situation financière entre 2004 et 2009, la commune s'efforce de poursuivre son action d'insertion par l'emploi en faveur des publics les plus défavorisés tout en dimensionnant une masse salariale globalement compatible avec la restauration de sa capacité d'autofinancement et des marges de manœuvres nécessaires pour déployer son programme d'investissement.

Je vous prie de croire, **Monsieur le Président**, en l'expression de mes salutations les meilleures.

Le Maire,



M. MAMINDY-PAJANY