



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 3 novembre 2011

à

Monsieur Yves FROMION
Député-maire d'Aubigny-sur-Nère
Hôtel de Ville
Place de la Résistance

18700 AUBIGNY-SUR-NERE

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune d'Aubigny-sur-Nère (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le député-maire,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion de la commune d'Aubigny-sur-Nère que vous administrez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 7 mars 2011.

Dans sa séance du 12 mai 2011, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 29 juillet 2011.

La chambre, dans sa séance du 15 septembre 2011, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 26 septembre 2011, que vous avez reçues le 27 septembre 2011 et auxquelles vous n'avez pas apporté de réponse.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la commune.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et à la directrice départementale des finances publiques.

Veillez agréer, Monsieur le député-maire, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L.243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 15 septembre 2011

sur la gestion de la commune d'Aubigny-sur-Nère

SOMMAIRE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES	3
SOMMAIRE.....	2
SYNTHESE DES OBSERVATIONS	4
<u>I – ANALYSE FINANCIÈRE.....</u>	6
A – DES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES.....	9
1- UNE COMMUNE BENEFICIANT D'UNE RICHESSE FISCALE CERTAINE	9
2- UNE CAPACITE CONTRIBUTIVE DES HABITANTS D'AUBIGNY MODEREMENT SOLLICITEE	9
3- UNE DYNAMIQUE DU PRODUIT FISCAL MOINS FAVORABLE EN RAISON DE LA REFORME DE LA TP	10
B – UN RETABLISSEMENT DES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS DE LA COMMUNE À CONSOLIDER	13
1- LES DEPENSES ET LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT N'ONT PAS CRU AU MEME RYTHME	13
2- UNE EVOLUTION A LA BAISSSE DE SA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (CAF)	16
3- D'IMPORTANTES DEPENSES D'INVESTISSEMENT A FINANCER	17
4- UNE CAPACITE DE DESENDETTEMENT A CONFORTER.....	19
<u>II – LE REGIME INDEMNITAIRE DU PERSONNEL MUNICIPAL</u>	21
A- L'INSTITUTION D'UN REGIME INDEMNITAIRE : UNE LIBERTE ENCADREE	21
1- UN CADRE JURIDIQUE MAJORITAIREMMENT CALQUE SUR CELUI DE L'ETAT	21
2- LE REGIME INDEMNITAIRE DU PERSONNEL MUNICIPAL D'AUBIGNY-SUR-NERE : VERS UNE RECONNAISSANCE GRANDISSANTE DE LA PERFORMANCE	22
B UNE PRIME DE FIN D'ANNEE DESORMAIS EQUIVALENTE A UN 13 ^E MOIS	22
1- UN COMPLEMENT INDEMNITAIRE LEGALEMENT MAINTENU MAIS DONT LA RECENTE REVALORISATION PEUT INTERROGER	22
2 EXACTITUDE DES MONTANTS VERSES AU TITRE D'UN 13 ^E MOIS	24
C – LA REMUNERATION DES ASTREINTES : UNE DELIBERATION A COMPLETER	24
D – LE PAIEMENT DES HEURES SUPPLEMENTAIRES : UNE REFLEXION DE FOND S'IMPOSE ...	25
1- C'EST L'ACCORD CADRE SUR LA MISE EN PLACE DE L'ARTT, ADOPTE EN 2001, QUI DEFINIT LES MODALITES D'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DU PERSONNEL	25
2- LES TAUX DE REMUNERATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES, VERIFIES SUR LA PAIE DE JANVIER 2008, RESPECTENT LA REGLEMENTATION MAIS LES CONDITIONS DE RECUPERATION DE CERTAINES HEURES SUPPLEMENTAIRES NE SONT PAS CONFORMES AU DECRET DE 2002.	25
3- LE PROBLEME HISTORIQUE DU STOCK D'HEURES SUPPLEMENTAIRES	26
4- UNE GESTION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES QUI RESTE PERFECTIBLE.....	28
E – LA MAJORITE DES PRIMES MENSUELLES DITES DE FONCTIONS A FAIT L'OBJET D'UNE NOUVELLE DELIBERATION EN 2005 QU'IL S'AGIRA DE COMPLETER	31
LES PRIMES ET INDEMNITES LIEES AUX GRADES OU FILIERES TERRITORIALES : UN RESPECT DU CADRE LEGAL QUI CONNAIT UNE EXCEPTION NOTABLE	31
F – L'INSTITUTION D'UNE PRIME ANNUELLE AU MERITE EN 2007 PARACHÈVE L'EVOLUTION DES PRIMES DE FONCTION AMORCEE EN 2005	32
1 UNE BONIFICATION AU MERITE, INSTITUEE PAR UNE DELIBERATION DE 2007, QUI COMPLETE LA FORMALISATION DE CRITERES D'ATTRIBUTION DES PRIMES AMORCEE EN 2005	32
2 LA DELIBERATION INSTITUANT LA PRIME D'EFFICACITE MERITE D'ETRE COMPLETEE ET CLARIFIEE	33
3 UNE PRIME AU MERITE DONT LES MODALITES DE VERSEMENT A SIX AGENTS SONT IRREGULIERES	34
4 UN DISPOSITIF INDEMNITAIRE VOLONTARISTE ET INNOVANT QUI MERITE D'ETRE CONFORTE ET MIEUX ACCOMPAGNE	34
<u>IV – LA POLITIQUE COMMUNALE EN DIRECTION DES GENS DU VOYAGE</u>	38
A- OUVERTURE EN 2006 D'UNE PETITE AIRE D'ACCUEIL	38
1- UNE AIRE DE 15 PLACES PREVUE AU SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES GDV DU CHER	38
2- UNE AIRE INSTALLEE DANS UN ANCIEN TERRAIN DE STATIONNEMENT DONT LES TRAVAUX D'AMENAGEMENT ONT ETE LARGEMENT FINANCES PAR DES SUBVENTIONS.....	39
B- LES MODALITES DE GESTION EN REGIE DIRECTE	39

1- UN RECOURS A LA REGIE DIRECTE INTERESSANT SUR LE PLAN FINANCIER	39
2- UNE GESTION QUOTIDIENNE ORGANISEE PAR LE REGLEMENT INTERIEUR	41
C- UN BILAN POSITIF MALGRE LE REcul DES TAUX D'OCCUPATION	42
1- DES TAUX D'OCCUPATION EN NET REcul	42
2- LA FIN DES STATIONNEMENTS SAUVAGES	42
D- UNE FAIBLE SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE	43

Synthèse des observations

Sur la situation financière de la commune

Aubigny-sur-Nère bénéficie d'une réelle richesse fiscale tenant à des bases fiscales importantes. Ses marges de manœuvre liées à une pression fiscale très modérée risquent cependant d'être amoindries, malgré les prévisions positives de la commune, en raison de la réforme de la taxe professionnelle (TP). Cet impôt a été caractérisé par des bases très dynamiques à Aubigny durant la période sous contrôle depuis 2004. Les recettes de substitution de la TP évolueront très vraisemblablement plus lentement, la commune perdant de surcroît la moitié de son pouvoir fiscal. Ceci sera d'autant plus significatif que le produit de TP représentait environ 70 % de la richesse fiscale de la commune, sur la période sous examen.

Sur cette période, les dépenses de fonctionnement, en particulier les frais de personnel ont augmenté à un rythme bien plus soutenu que les recettes de fonctionnement, ce qui a eu un effet défavorable sur l'épargne brute et nette de la commune.

Aubigny-sur-Nère a réalisé de nombreux investissements, pour un montant total de 16 M€ de 2004 à 2009, financés en partie par l'emprunt. Le montant de l'encours de dette est ainsi passé de 4,19 M€ en 2004 à 7,19 M€ en 2009. La capacité de désendettement de la commune a connu une évolution défavorable mais maîtrisée, ce ratio passant de 3,24 ans à 9,25 ans de 2004 à 2009.

Bien que la situation financière de la commune reste globalement saine, la chambre recommande à la municipalité de veiller à dimensionner le volume de ses investissements en prenant en compte la nécessaire maîtrise de son endettement, les marges de manœuvre fiscales dont elle dispose étant réduites par la réforme nationale de la taxe professionnelle.

Sur le régime indemnitaire du personnel

Le montant du régime indemnitaire du personnel a évolué de 68 % en passant de 252 727 € à 424 645 € de 2004 à 2009. Ceci a justifié un examen approfondi par la chambre.

L'examen des conditions de détermination et de versement des diverses primes et astreintes composant le régime indemnitaire a fait apparaître quelques anomalies, qui sont toutefois cantonnées à des situations particulières, mais nécessiteront des mesures correctrices pour l'avenir que la commune s'est engagée à prendre.

L'examen des heures supplémentaires a en revanche établi l'existence d'une importante difficulté, liée à l'accumulation par la collectivité, au fil des ans, d'un volume très important d'heures supplémentaires (près de 7600 à fin 2010) qui n'ont été ni rémunérées, ni récupérées sous forme de repos compensateurs par les nombreux personnels concernés. Cette situation est tout à fait anormale.

Des anomalies ont été constatées, qu'il s'agisse de paiement d'heures fictives ou de majoration irrégulière des repos compensateurs.

La chambre recommande l'élaboration d'un plan de résorption progressive des heures supplémentaires en attente de versement ou de récupération et l'étude de mesures structurelles permettant à l'avenir, une maîtrise du volume des heures supplémentaires incompressibles.

L'augmentation importante du volume du régime indemnitaire résulte pour partie de la revalorisation de la prime de fin d'année, portée à un montant correspondant à un treizième mois, au titre des avantages collectivement acquis de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 et dont la commune a précisé qu'il n'excèdera, en aucun cas, ce niveau.

Elle est également due à la définition par la commune d'un régime indemnitaire propre à moduler la rémunération des agents selon les fonctions qu'ils exercent et leur efficacité, jugée du double point de vue de leur manière de servir et, théoriquement, de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur seraient fixés.

Ce cadre juridique devrait être sécurisé et clarifié, s'agissant de l'articulation entre les parts fixe et variable du régime indemnitaire, propres à la commune, et les primes réglementaires qui servent de support à leur paiement. Diverses anomalies de versement, certes ponctuelles, sont à corriger à l'avenir.

Ce dispositif de modulation du régime indemnitaire est constructif dans son principe, mais perfectible : la prime de fonctions pourrait prendre en compte la réalité des responsabilités et des sujétions liées aux postes occupés ; la prime d'efficacité ne prend, dans les faits, que peu en compte la fixation puis l'atteinte d'objectifs, dont l'existence n'apparaît pas dans l'évaluation des agents. Le processus théorique d'évaluation élaboré par la collectivité et sa traduction dans son régime indemnitaire se sont en effet heurtés, selon les indications données par le maire lors de l'entretien préalable au dépôt du rapport d'instruction, à des difficultés managériales importantes de la part de la direction générale.

Compte tenu de ces difficultés, la logique du régime indemnitaire défini par la municipalité doit donc être plus complètement et effectivement mise en œuvre. Sa dynamique pourrait être relancée, son pilotage et son accompagnement renforcés et une formation des évaluateurs organisée. La commune s'est engagée à apporter les corrections et améliorations demandées par la chambre.

Sur la politique communale en direction des gens du voyage

La commune a satisfait à ses obligations légales dans des conditions satisfaisantes. Sa participation propre au coût de réalisation de l'aire de stationnement des gens du voyage a été faible, et le budget de fonctionnement de cet équipement est bénéficiaire, du fait des subventions reçues.

I – ANALYSE FINANCIÈRE

La situation financière de la commune a été analysée à partir des comptes administratifs et de gestion des exercices 2004 à 2009.

Les résultats d'exécution du budget principal sont, à la clôture de l'exercice 2009, les suivants :

Résultats d'exécution du budget principal

en €	Résultat à la clôture de l'exercice précédent	Part affectée à l'investissement	Résultat de l'exercice 2009	Résultat de clôture 2009
Budget principal	- 1 784 521	415 799	2 765 775	565 455
Investissement	- 2 301 846	0	2 270 701	- 31 145
Fonctionnement	517 325	415 799	495 074	596 600

Les développements qui suivent seront exclusivement consacrés au budget principal (cf. le tableau reproduit à la page 10).

L'examen des documents budgétaires relatifs aux exercices sous contrôle – et notamment les comptes-rendus des débats d'orientations budgétaires – ont permis de constater, outre la création de certains services comme le RAM¹ et le lancement d'importants chantiers (cf. infra), les évolutions suivantes :

- à compter de 2006, la prise en charge directe - par le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la Sologne Nord, bénéficiaire de l'ensemble de la compétence « déchets » - du financement du service. Par conséquent, c'est lui qui perçoit désormais la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en remplacement des contributions aux frais de fonctionnement des ordures ménagères et aux frais de déchetterie auparavant versées par la commune. Au total, ce changement est indolore pour la commune, la perte de la TEOM étant compensée par la suppression des précédentes charges ;

- dès 2007, l'intégration, dans la compétence tourisme de la communauté de communes Sauldre et Sologne, de l'accueil, l'information et la promotion du territoire. L'office de tourisme d'Aubigny-sur-Nère devient l'office de tourisme Sauldre et Sologne (OTSI), association hébergée – moyennant un loyer - dans des locaux appartenant à la commune d'Aubigny-sur-Nère.

- à compter de 2007, la reprise par la commune d'Aubigny-sur-Nère de la compétence optionnelle « équipements sportifs structurants : piscine d'Aubigny-sur-Nère » du syndicat mixte du Pays Sancerre-Sologne. Cette reprise s'est accompagnée de l'intégration des biens de la piscine intercommunale [2 247 605,19 € à l'actif, au titre essentiellement des constructions, et 837 939,81 € au passif, au titre du capital restant dû après échéance de deux emprunts] et du transfert de l'excédent constaté au compte administratif 2006 de la régie piscine [d'un montant de 22 946,47 €] au budget primitif 2007 de la commune.

¹ RAM : relais assistantes maternelles

La piscine intercommunale des Etangs faisait auparavant l'objet d'une délégation de service public, sous forme d'affermage. Un contrat avait été passé, le 21 novembre 2002, pour une durée initiale de 10 ans entre le syndicat mixte du Pays Sancerre-Sologne, maître d'ouvrage de la piscine et la commune d'Aubigny-sur-Nère, pour la gestion dudit équipement, afin de régir leurs relations. Un budget distinct - régie piscine- avait été créé.

Le syndicat exerçait en effet la compétence optionnelle « équipements sportifs structurants : piscine d'Aubigny-sur-Nère », créée par délibération du 16 septembre 1999 du dit syndicat. Or, seule la commune d'Aubigny-sur-Nère a adhéré à cette compétence optionnelle. De ce fait, la totalité des recettes de fonctionnement du syndicat, au titre de la piscine, - couvrant l'intégralité de ses dépenses - provenait du financement de la commune d'Aubigny-sur-Nère.

Dans le cadre de d'instruction, le maire a expliqué que le syndicat a porté l'opération de construction, en en déléguant la maîtrise d'ouvrage à la commune, dans le seul but de permettre l'obtention de subventions réservées aux équipements intercommunaux. L'équipement a ainsi été financé, selon le député-maire, à hauteur de 40 % par la région et à même hauteur par l'Union européenne. Le montage juridique de l'opération a donc eu pour objet de donner une apparence d'intercommunalité à une opération en réalité strictement communale. La complexité des circuits financiers de gestion de la piscine trouvait ainsi sa cause dans la fiction d'intercommunalité de l'investissement initial. L'attribution de la compétence de gestion de la piscine à la commune en 2007 a permis une mise en conformité de l'organisation juridique à la réalité.

Calcul de l'autofinancement

Source : delphi ; application des juridictions financières

en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. Moy. Annuelle
Contributions directes	4 094 602	3 970 453	4 126 385	4 408 975	4 526 372	4 633 750	2,50%
Autres impôts et taxes	646 073	658 744	114 381	140 603	133 863	106 948	-30,21%
DGF	1 395 212	1 437 492	1 468 295	1 492 602	1 511 900	1 504 258	1,52%
Autres dotations, subv. et participations	550 954	532 023	716 979	474 655	303 374	304 312	-11,19%
Produits des services et du domaine	364 530	338 721	396 812	468 517	489 512	497 869	6,43%
Autres recettes	117 900	114 349	151 045	148 304	90 484	139 668	3,45%
Produits de gestion	7 169 271	7 051 782	6 973 897	7 133 657	7 055 506	7 186 804	0,05%
Charges de personnel	2 379 310	2 639 221	2 782 878	2 927 034	3 023 320	3 112 281	5,52%
Charges à caractère général	1 693 189	1 784 026	2 038 024	2 130 003	2 091 882	1 984 080	3,22%
Subventions	421 852	458 675	508 605	479 864	572 496	439 383	0,82%
Autres charges	1 191 666	1 205 351	790 234	449 831	486 510	569 387	-13,73%
Charges de gestion	5 686 018	6 087 272	6 119 741	5 986 732	6 174 208	6 105 131	1,43%
Excédent brut de fonctionnement	1 483 253	964 509	854 155	1 146 925	881 298	1 081 673	-6,12%
Transferts de charges		72 046					
Produits financiers	10	47	46	46	51	40	31,91%
Charges financières	23	69 386	3 814	5	15	220	
Intérêts des emprunts	172 898	179 965	213 726	291 314	323 059	240 914	6,86%
Produits exceptionnels	9 007	88 702	171 490	402 290	220 584	343 080	107,09%
Charges exceptionnelles	27 674	102 145	16 066	570 913	152 745	406 144	71,13%
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	159 977	143 969	187 720	199 217	254 456	282 441	12,04%
Résultat de fonctionnement	1 131 699	629 837	604 365	487 812	371 658	495 074	-15,24%
Capacité d'autofinancement brute	1 291 360	773 491	791 769	686 713	625 950	777 351	-9,65%
Amort. du capital de la dette	477 006	331 008	308 659	381 397	367 422	410 079	-2,98%
Capacité d'autofinancement disponible (a)	814 354	442 482	483 110	305 316	258 528	367 272	-14,72%
Dépenses d'équipement (réel)	3 212 004	2 478 594	1 713 259	3 544 590	3 746 184	1 646 017	-12,52%
Dépenses d'équipement (ordre)	77 680	20 258	119 764	92 586	52 317	85 271	1,88%
Immo. financières (réel)		2 150	1 910		24 115		
Immo. financières (ordre)		5 000					
Travaux pour tiers (réel)		14 890					
Transferts de charges (ordre)		72 046					
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	3 212 004	2 495 634	1 715 169	3 544 590	3 770 299	1 646 017	-12,52%
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (c)	3 289 684	2 592 937	1 834 933	3 637 176	3 822 616	1 731 288	-12,05%
FCTVA et subventions (réel)	992 252	1 088 490	1 356 075	992 432	980 056	2 374 096	19,06%
Subventions (ordre)							
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	2 630	2 050	32 526	3 332	141 939	1 614	-9,30%
Produit des cessions (ordre)	5 510	80 904		551 048	126 156	323 306	125,78%
Variation de stocks (ordre)							
Autres recettes (réel)	27 165	27 825	40 438	26 711	77 074	14 726	-11,53%
Autres recettes (ordre)	1 942	39 834					
Total des recettes (b)	1 029 499	1 239 103	1 429 040	1 573 523	1 325 225	2 713 742	21,39%
Financement propre disponible (a+b)	1 843 853	1 681 585	1 912 149	1 878 839	1 583 753	3 081 014	10,81%
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c-(a+b))	1 445 831	911 352	-77 216	1 758 337	2 238 863	-1 349 726	
Emprunts nouveaux de l'année	1 200 000	919 347	835 450	901 500	300 600	1 000 250	-3,58%
Variation du FDR							
(résultat exercice - part affectée à l'invest.)	-245 831	7 995	912 666	-856 837	-1 938 263	2 349 976	
Résultat à la clôture n-1	335 749	89 918	97 913	1 010 579	153 742	-1 784 521	
+ Résultat de l'exercice (hors part affectée à l'invest.)	-245 831	7 995	912 666	-856 837	-1 938 263	2 349 976	
Résultat de clôture n	89 918	97 913	1 010 579	153 742	-1 784 521	565 455	44,45%

A – DES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES

1- Une commune bénéficiant d'une richesse fiscale certaine

La richesse fiscale d'une collectivité se mesure notamment à partir du potentiel fiscal, tel que mentionné à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). De façon simplifiée, on peut le définir comme le produit des bases fiscales brutes de la collectivité et des taux moyens nationaux de chacune des quatre taxes.

Source : DGFIP En euros par habitant	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Potentiel fiscal 4 taxes Aubigny	906	941	985	1 049	1 104	1 159
Moyenne de la strate*	745	784	685	719	750	782

Nb d'habitants pris en compte pour Aubigny : 6 249 de 2004 à 2006, 6 276 en 2007, 6 177 en 2008 et 6 109 en 2009.

*Strate : commune de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes).

Ce tableau permet de constater que la commune d'Aubigny a connu, entre 2004 et 2009, une évolution favorable de son potentiel fiscal. Il s'est accru de 28 %, soit une moyenne annuelle de 5 % alors que le potentiel moyen de la strate n'a connu qu'une augmentation de 5 % correspondant à une hausse annuelle moyenne de moins de 1 %.

Le potentiel fiscal d'Aubigny est, sur toute la période, largement supérieur à la moyenne de la strate, ce qui établit que la collectivité bénéficie de bases fiscales importantes et par là, d'une richesse fiscale certaine.

2- Une capacité contributive des habitants d'Aubigny modérément sollicitée

Le tableau reproduit à la page suivante confirme l'évolution globale favorable des bases qui se répercute positivement sur les produits fiscaux. Les taux, quant à eux, ont connu une très grande stabilité sur la période. Le taux de la taxe professionnelle (TP) a même été diminué en 2007, de 0,10 %, le conseil municipal ayant souhaité « tenir compte de la baisse des charges de la commune du fait du transfert à la communauté de communes de l'office de tourisme »².

L'évolution du coefficient de mobilisation fiscale³ reflète bien cette politique :

Source : fiches DGFIP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal d'Aubigny (4 taxes commune)	68 %	67 %	67 %	67 %	66 %	65 %
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal moyen de la strate	79 %	82 %	73 %	74 %	74 %	74 %

² Propos du maire d'Aubigny-sur-Nère rapportés dans la Nouvelle République du 14 avril 2007.

³ Somme des produits de fiscalité locale directement votés par la commune rapportée à la richesse fiscale théoriquement mobilisable.

L'évolution de ce coefficient de 2004 à 2009 - toujours nettement inférieur à 100 % - est révélatrice d'une pression fiscale modérée, au regard notamment du coefficient moyen de la strate.

Décomposition du Produit fiscal							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol° moyenne
Bases							
Taxe d'habitation	3 875 131	4 011 245	4 191 078	4 223 266	4 376 891	4 573 852	3,37%
Foncier bâti	4 408 556	4 597 815	4 743 914	4 922 716	5 045 976	5 198 863	3,35%
Foncier non bâti	90 798	92 225	78 613	78 924	79 475	79 773	-2,56%
Taxe professionnelle	23 418 805	24 109 427	25 132 263	27 354 252	28 264 425	28 641 378	4,11%
Taux (en %)							
Taxe d'habitation	12,69 %	12,69 %	12,69 %	12,69 %	12,69 %	12,69 %	0%
Foncier bâti	13,68 %	13,68 %	13,68 %	13,68 %	13,68 %	13,68 %	0%
Foncier non bâti	30,31 %	30,31 %	30,31 %	30,31 %	30,31 %	30,31 %	0%
Taxe professionnelle	11,60 %	11,60 %	11,60 %	11,50 %	11,50 %	11,50 %	-0,17%
Produit							
Taxe d'habitation	491 754	509 027	531 847	535 932	555 427	580 421	3,37%
Foncier bâti	603 090	628 981	648 967	673 427	690 289	711 204	3,35%
Foncier non bâti	27 521	27 953	23 828	23 922	24 089	24 179	-2,56%
Taxe professionnelle	2 716 579	2 796 691	2 915 340	3 145 739	3 250 409	3 293 758	3,93%
Total	3 838 944	3 962 652	4 119 982	4 379 020	4 520 214	4 609 562	3,73%
Evolution du produit							
Variation du produit fiscal		3,22 %	3,97 %	6,29 %	3,22 %	1,98 %	
Effet base		3,22 %	3,97 %	6,95 %	3,22 %	1,98 %	
Effet taux				-0,66 %			

Source : Delphi ; en euros.

La commune bénéficie donc de marges de manœuvre substantielles dans ce domaine, au moins pour ce qui concerne les trois taxes ménage, la réforme de la TP limitant les marges de la commune sur l'impôt pesant sur les entreprises.

3- Une dynamique du produit fiscal moins favorable en raison de la réforme de la TP

A l'instar des autres collectivités, Aubigny-sur-Nère doit intégrer les effets de la récente réforme fiscale.

La loi de finances pour 2010 a, en effet, réformé en profondeur la fiscalité locale en procédant notamment à une nouvelle répartition des ressources fiscales entre niveaux de collectivités et en supprimant la taxe professionnelle (TP). Une contribution économique territoriale (CET) composée de deux parts, lui a été substituée :

- une cotisation foncière des entreprises (CFE)
- une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les entreprises de réseaux sont, outre la CET, soumises à une imposition forfaitaire (IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) destinée à compenser les nuisances liées à certaines installations (antennes relais, éoliennes, centrales de production électrique...).

L'entrée en vigueur de la réforme a été fixée au 1^{er} janvier 2010, pour les entreprises, et au 1^{er} janvier 2011 pour les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour ces derniers, l'année 2010 a été une année de transition au cours de laquelle ils ont bénéficié d'une compensation relais au moins équivalente au produit de la taxe professionnelle perçue au titre de l'année 2009⁴.

A compter du 1^{er} janvier 2011, les collectivités percevront le produit de la nouvelle CET. Pour compenser les pertes de recettes subies par les collectivités et les EPCI, un nouveau schéma de financement est mis en place :

	Jusqu'en 2009	A compter de 2011
Communes et groupements (EPCI)	TH+FB+FNB+TP + ex compensations part salaires	TH/FB/FNB+CFE+CVAE+IFER +FNGIR/DCRTP + ex compensations part salaires
Départements	TH+FB+FNB+TP + ex compensations part salaires + moyenne 5 ans DMTO	FB+CVAE+IFER+FNGIR/DCRTP + ex compensation part salaires + moyenne 5 ans DMTO
Régions	FB+FNB+TP + produit potentiel compensations fiscales + compensation suppression part régionale TH	CVAE+IFER+FNGIR/DCRTP

Source : lettre du financier territorial de novembre 2010 ; FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources ; DMTO : droits de mutation à titre onéreux ; DCRTP : dotation de compensation de la réforme de la TP, TH : taxe d'habitation ; FB : foncier bâti ; FNB : foncier non bâti.

Concernant plus particulièrement les communes, elles bénéficieront à compter de 2011, d'impôts nouveaux, d'un montant global équivalent à celui des recettes fiscales actuelles : elles concentreront l'essentiel du produit des quatre impôts directs locaux (CFE, TH, TFPB, TFPNB), avec un pouvoir de vote des taux ; elles bénéficieront en outre d'une fraction de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée, de l'IFER et si nécessaire des dispositifs de garantie de ressources.

Il est important, pour Aubigny-sur-Nère, d'évaluer les effets à terme de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale et plus largement par le nouveau « panier de ressources » de remplacement décrit plus haut. L'enjeu pour Aubigny-sur-Nère est d'autant plus crucial que la taxe professionnelle représentait en moyenne 70 % des recettes fiscales directes et que l'évolution de ses bases était particulièrement dynamique.

⁴ Les collectivités bénéficient de la compensation la plus favorable parmi les deux options suivantes : soit le produit de taxe professionnelle perçue en 2009, soit le produit des bases de TP 2010 par le taux de TP 2009 dans la limite du taux de TP 2008 majoré de 1%.

Le document prévisionnel émanant des services de l'Etat, qui permet de comparer les recettes successives de TP 2009, de compensation relais 2010 et des recettes de substitution de la TP pour 2011, figure en annexe.

Ce document illustre l'impact particulièrement important de la réforme pour la commune. L'Etat a en effet prévu de garantir le financement des communes dont le panier de recettes nouvelles faisait apparaître en 2011 un produit total inférieur à celui de la compensation relais 2010, elle-même dépendante du produit de TP 2009. Cette garantie de ressources est constituée du double mécanisme de la DCRTP et du FNGIR.

La commune d'Aubigny est « déficitaire » en ressources de substitution à la TP et bénéficie donc de la DCRTP et du FNGIR. Il importe de relever qu'elle en bénéficie dans des proportions particulièrement importantes par rapport aux autres communes de France.

Ainsi, selon les statistiques produites par l'Etat⁵ sur l'ensemble des communes de France, seules 2 914 recevraient une DCRTP et un reversement du FNGIR. Le montant cumulé de ces deux ressources ne dépasserait 50 % du droit à compensation que dans 58 communes. Ce cumul représente 56 % pour Aubigny. Seules 690 communes auraient un montant cumulé de DCRTP et de FNGIR par habitant de plus de 100 €. Celui d'Aubigny atteint 330 € par habitant.

En réponse à une question sur ce point, les services municipaux ont indiqué que « *la commune a bien enregistré les effets de la réforme de la taxe professionnelle et notamment une importante perte du pouvoir fiscal direct. Néanmoins, les simulations effectuées pour les prochaines années laissent penser que les ressources fiscales de la commune d'Aubigny-sur-Nère devraient se maintenir grâce au nouveau dispositif de compensation individuelle mis en place à partir de 2011* ».

Certes, et comme l'indique la réponse de la commune, elle peut compter sur un « maintien » du niveau de ses ressources de TP 2009. Mais cette garantie ne doit pas faire oublier une perte, essentielle à terme, de dynamisme des recettes fiscales d'Aubigny.

En effet, le montant de la DCRTP et celui du FNGIR sont figés en euros constants, aucune clause d'indexation de ces ressources n'étant prévue. C'est donc de l'ordre de 40 % de l'ensemble des recettes fiscales « directes » de la commune qui, non seulement n'évolueront pas mais, dans le cadre des textes régissant actuellement la réforme, se déprécieront chaque année du niveau de l'inflation.

Les bases « évolutives » de la fiscalité communale demeurent, même si le dynamisme des recettes de CVAE ou d'IFER est par exemple incertain. Mais ces bases évolutives sont incontestablement très largement amputées.

En outre, et par rapport à sa situation de 2009, la commune a perdu 50 % de son pouvoir fiscal. Tout recours éventuel à une augmentation d'impôts nécessitera donc une majoration des taux d'imposition deux fois supérieure à celle qui aurait été suffisante pour un même produit attendu, avant la réforme.

⁵ Cf. « Les conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales », Alain Guengant, Revue française de finances publiques de septembre 2010.

D'ores et déjà, une forte décélération du produit de l'ancienne TP est manifeste : l'analyse du tableau prévisionnel reproduit en annexe fait clairement apparaître le coup de frein que représente la réforme, en termes de dynamisme de l'évolution des recettes fiscales :

Taxe professionnelle/ compensation relais/ nouveau schéma de financement	3 293 758	3 419 985	3 462 000
Produit fiscal total	4 609 575	4 774 966	4 803 000

Ces indications illustrent la menace de ralentissement net de la progression des ressources communales : il a été indiqué plus haut que la commune était, sur la période sous contrôle, riche en bases fiscales économiques. Elles sont désormais réduites de plus de deux tiers, amputant des bases fiscales économiques jusqu'alors très dynamiques. Ce dynamisme est devenu incertain et leur rendement fiscal sera en toute hypothèse réduit à proportion.

Sur ce point, le maire a déclaré avoir bien pris en compte l'effet de la réforme de la taxe professionnelle en termes de contraction des recettes prévisibles, et redouter plus encore la suppression de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) en raison de la « *richesse fiscale* » de la commune.

B –UN RETABLISSEMENT DES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS DE LA COMMUNE À CONSOLIDER

L'année 2009 marque, pour Aubigny-sur-Nère, le rétablissement des grands équilibres financiers qui ont subi une dégradation, en milieu de période, sous l'effet conjugué de l'affaiblissement de l'épargne de la commune et d'un effort soutenu en faveur de l'investissement. Il est à noter le caractère exceptionnel des données financières de l'exercice 2004 dans la mesure où cette année marque la fin de la précédente vague d'investissements.

1- Les dépenses et les recettes de fonctionnement n'ont pas crû au même rythme

1.1 Une évolution contrastée des dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion ont augmenté de 7,37 % entre 2004 et 2009, soit une moyenne annuelle de 1,43 % (ces données sont respectivement de 19 % et de 4 % pour les communes de la même strate). Cette hausse est le produit d'évolutions opposées.

D'une part, les dépenses d'ordre diverses regroupées dans la rubrique « autres charges » ont diminué de plus de la moitié (soit une baisse annuelle moyenne de 14 %) : le document préparatoire au débat d'orientations budgétaires 2010 explique cette baisse notamment par la suppression, en 2006, de la contribution aux frais de fonctionnement des ordures ménagères et aux frais de déchetterie (cf. introduction de cette partie).

La réintégration de la piscine, à compter de 2007, « dans la gestion directe communale » a également diminué ce compte.

D'autre part, les charges de gestion suivantes se sont particulièrement alourdies :

- Les dépenses de personnel se sont accrues entre 2004 et 2009 de 31 % (contre 23 % pour la strate), ce qui correspond à une moyenne annuelle de 5,5 % (contre 4 % pour la strate). Leur part dans le total des charges de gestion est passée de 42 % à 51 %. La chambre constate néanmoins qu'après une forte croissance en 2005 (+11 %), cette évolution à la hausse a été moins marquée les deux années suivantes pour atteindre une augmentation annuelle de l'ordre de 3 % à partir de 2008. Ces dépenses représentent, en 2009, 3,112 M€ ce qui correspond à 510 € par habitant, proches de la moyenne des frais de personnel de la strate, de 512 € par habitant⁶.

Sources : Comptes administratifs et de gestion en €	2004	2005	2006	2007	2008	2009
6218 Autre pers.ext.	27 397	61 026	25 565	28 334	42 295	15 744
6332 Cot° FNAL	1 382	1 468	1 536	4 834	8 234	8 721
6333 Particip° Format° Pro	0	391	0	1 508	0	551
6336 Cot° Cnftpt,cdg	28 537	30 567	32 370	33 945	34 502	36 369
6338 Autres impôts & taxes	0	376	4 670	4 868	4 985	5 271
64111 Rém° princ. (Tit)	1 378 128	1 441 685	1 484 883	1 503 842	1 513 742	1 578 015
64112 NBI & SFT	34 333	38 552	36 981	40 887	42 506	42 139
64118 Autres indemn. (Tit)	191 114	244 680	292 871	337 539	343 074	372 132
64131 Rémunérat°	86 848	105 247	125 139	172 290	202 077	199 863
64161 Emplois jeunes	28 595	17 184	0	0	0	0
64168 Autres	0	0	0	0	0	11 035
6417 Rém° apprentis	11 310	12 049	12 384	10 313	17 667	13 592
6451 Cot° URSSAF	260 142	276 456	284 920	296 701	306 102	322 247
6453 Cot° caisses retraite	360 919	397 802	416 502	447 831	456 657	465 434
6454 Cot° ASSEDIC	5 665	5 764	5 964	9 184	11 104	11 722
6455 Cot° assurances Pers.	58 316	68 625	94 588	70 543	95 382	85 923
6456 Cot° FNC SFT	6 131	5 342	1 231	0	3 980	3 895
6457 Cot° soc. apprentissage	288	300	300	291	646	475
6475 Médecine du travail	8 416	7 405	8 702	2 373	7 202	9 503
6478 Autres charges sociales	0	0	0	7 939	1 324	2 433
Total Chapitre 012	2 487 521	2 714 920	2 828 604	2 973 223	3 091 477	3 185 065
6419 Remb. sur Rém° Pers.	94 741	64 175	33 871	38 133	44 212	61 990
6459 Remb. charges de sécu & prévoyance	12 123	11 524	11 855	8 056	23 944	10 794
6489 Remb Fonds compens° CPA	1 346	0	0	0	0	0
Total atténuations de charges	108 211	75 700	45 727	46 189	68 156	72 784
Dépenses nettes de personnel	2 379 310	2 639 221	2 782 878	2 927 034	3 023 320	3 112 281

L'augmentation du nombre d'agents municipaux, de 88,61 ETP⁷ en 2004 à 92,82 en 2009 - liée tant à la mise en place de nouveaux services ou équipements tels que le relais assistantes maternelles (recrutement d'un agent à mi-temps) ou l'aire d'accueil des gens du voyage (première année complète avec un agent spécialement affecté au service) qu'à la structuration d'autres services, comme celui des sports qui s'est étoffé - explique en partie cette évolution à la hausse des frais de personnel (cf. tableau infra).

⁶ Source : Alize (tableaux financiers annuels par commune)

⁷ ETP : équivalent temps plein

<i>Exclusivement les postes pourvus du budget principal</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1er oct.2010
Catégorie A							
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	1	1	1	2	2	2	2
ETP de contractuels permanents		1	1	1	1	1	1
Total ETP postes permanents	1	2	2	3	3	3	3
Catégorie B							
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	9	8	7	6	5	6	6
ETP de contractuels permanents		0,57	0,57	1,07	2,5	2,21	2,21
Total ETP postes permanents	9	8,57	7,57	7,07	7,5	8,21	8,21
Catégorie C							
ETP de fonctionnaires (titulaire + stagiaires)	78,61	76,61	80,61	76,61	76,61	81,61	81,61
ETP de contractuels permanents					1		
Total ETP postes permanents	78,61	76,61	80,61	76,61	77,61	81,61	81,61
TOTAL ETP postes permanents	88,61	87,18	90,18	86,68	88,11	92,82	92,82
<i>ETP : équivalents temps pleins</i>							

D'autres éléments d'explication de cette évolution à la hausse ont été exposés dans les documents préparatoires aux débats d'orientations budgétaires 2008 et 2009 ou dans les réponses de la commune aux questionnaires d'instruction.

Outre l'augmentation de la valeur du point d'indice et les avancements d'échelon automatiques – motifs classiques d'augmentation des frais de personnel - il est essentiellement fait état des causes suivantes :

- la refonte des échelles de rémunération du personnel de catégorie C (la très grande majorité des agents communaux),
- l'avancement de grade dont ont bénéficié, sur la période sous revue, 39 agents soit en moyenne plus de la moitié du personnel,
- la revalorisation de la prime de fin d'année, la mise en place de la prime au mérite et l'augmentation des heures supplémentaires payées (cf. partie III consacrée au régime indemnitaire).

Sur ce point, le maire a mis en avant la nécessité de disposer de personnels adaptés à son ambition de moderniser la commune et de développer son attractivité : équipe d'espaces verts-fleurissements, service d'économie touristique et de l'animation, ouvriers professionnels réalisant des travaux en régie, personnels de la piscine. Il a de plus relevé que l'effectif de personnel de sa commune correspond à la moyenne nationale des communes de même taille, ce dont la chambre lui donne acte.

- Dans une moindre mesure, les charges à caractère général ont également augmenté sur la période (+17 %), soit une hausse moyenne annuelle de 3 %. L'intégration - à partir de 2007 - de la piscine au sein du budget principal explique pour une petite part cette évolution. Mais on constate, à partir de 2008, une tendance à la baisse (- 5 % entre 2008 et 2009) qui est expliquée - dans le document préparatoire au débat d'orientation budgétaire 2010 - par les économies effectuées sur les dépenses énergétiques (électricité, combustible et carburant) et d'eau.
- A un rythme bien moindre, les subventions ont, elles aussi, augmenté sur la période (+ 4 %), ce qui correspond à une hausse annuelle moyenne contenue à moins de 1 %.

- Quant aux charges exceptionnelles, elles ont connu une très forte hausse en 2007 – elles s’élèvent alors à 570 913 € contre 16 066 € en 2006 – puis en 2009 (406 144 € contre 152 754 € en 2008). Les services communaux ont expliqué - tant pour les charges que les produits exceptionnels - que « *l'écart constaté d'un exercice budgétaire à un autre résulte principalement des opérations de cessions immobilières variables chaque année* ».

1.2 Un faible accroissement des recettes de fonctionnement

Alors que les charges de gestion ont augmenté, les produits de gestion se sont accrus à un rythme nettement moins élevé : + 0,24 % entre 2004 et 2009, soit une hausse moyenne annuelle de 0,05 % (contre 3 % d’augmentation moyenne pour la strate). Cet effet de ciseaux est néfaste pour l’épargne de gestion (cf. infra).

Certaines recettes ont augmenté, sur la période, de façon plus ou moins sensible : la dotation globale de fonctionnement (DGF) s’est accrue de 8 % (1,52 % de moyenne annuelle), les contributions directes de 13 % (2,5 % de moyenne annuelle) et les « autres recettes et produits des services et du domaine » de 37 % (hausse moyenne annuelle de 6 %), en lien avec la réintégration des comptes de la piscine dans le budget principal.

D’autres recettes, par contre, ont nettement baissé. Il en est ainsi des « autres impôts et taxes » qui ont subi une baisse de 83 % sur la période 2004-2009. Cette diminution est très majoritairement liée à l’arrêt de la perception de la TEOM à compter de 2006.

Dans une moindre mesure, les « autres dotations, subventions et participations » ont connu une nette diminution entre 2004 et 2009 (- 45 %), soit une baisse annuelle de 11 %. Les plus fortes baisses ont été enregistrées en 2007, avec une diminution de 34 % qui s’expliquerait par l’arrêt du remboursement des frais de personnel par le budget de la régie piscine, concomitamment à la réintégration de la piscine dans le budget communal⁸.

2- Une évolution à la baisse de sa capacité d’autofinancement (CAF)

2.1 Une épargne de gestion fluctuante

L’excédent brut de fonctionnement (EBF) ou épargne de gestion permet d’apprécier la couverture des charges de gestion par les produits de gestion et détermine la marge ainsi dégagée.

Source: Delphi ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits de gestion	7 169 271	7 051 782	6 973 897	7 133 657	7 055 506	7 186 804
Charges de gestion	5 686 018	6 087 272	6 119 741	5 986 732	6 174 208	6 105 131
Excédent brut de fonctionnement	1 483 253	964 509	854 155	1 146 925	881 298	1 081 673

⁸ Source : document préparatoire au débat d’orientations budgétaires 2010

L'évolution de cette épargne n'est pas linéaire, des années de baisse de l'EBF succédant à des années d'embellie. Sur la totalité de la période et en raison de l'effet de ciseaux mentionné supra, cette épargne a globalement baissé de 27 %. Mais si on exclut l'exercice 2004 - compte-tenu du caractère exceptionnel des données financières de cette année là (cf. supra) - l'écart, à la hausse ou à la baisse, entre chaque année est moins important et l'évolution totale sur la période est positive.

2.2 Une relative stabilité du poids du remboursement des dettes financières

Sources : fiches DGFIP et comptes administratifs	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Annuité de la dette	650 000	511 000	522 000	671 000	690 000	651 000
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	7 208 503	7 190 656	7 071 078	7 489 279	7 291 816	7 517 111
Annuité/RRF	9,02%	7,11%	7,38%	8,96%	9,46%	8,66%

En moyenne, 8 % des recettes réelles de fonctionnement ont été consacrés, sur la période sous revue, au remboursement de l'annuité de la dette.

La baisse de 21 % de l'annuité en 2005 s'explique par un réaménagement de la dette décidé par le conseil municipal, le 25 janvier 2005.

Quant à l'augmentation de près de 29 % en 2007, elle s'explique par un nouveau cycle d'investissement qui a nécessité le recours à un emprunt de 1 200 000 € (dont 300 000 € sur 2008).

Au total, sur la période 2004-2008, sous l'effet conjugué des deux variations mentionnées ci-dessus, cet indicateur a évolué de façon positive. A contrario, si l'année 2004 est neutralisée, l'évolution semble moins favorable, le taux de 2009 – année consécutive à la fin de la dernière vague d'investissements – étant nettement plus élevé que celui de 2005.

2.3 Une capacité d'autofinancement disponible en déclin

Source : Delphi ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement disponible	814 354	442 482	483 110	305 316	258 528	367 272

L'épargne nette - calculée après déduction du remboursement du capital - permet d'évaluer la ressource financière d'origine interne, engendrée par la commune, qui lui permettra de financer ses opérations d'investissement futures. Plus le résultat est important, et plus la commune est en capacité de faire face à ce financement.

Pendant la période sous revue, la commune d'Aubigny-sur-Nère a connu une chute de 55 % de son épargne nette, soit une baisse moyenne annuelle de près de 15 %. On enregistre, toutefois, en 2009, une remontée de la CAF nette de l'ordre de 42 % par rapport à 2008. De plus, si l'année 2004 est neutralisée, l'évolution sur la période est moins défavorable.

La baisse de l'épargne, en particulier la CAF nette, est particulièrement importante pour une commune comme Aubigny-sur-Nère qui a fait le choix, sur la période contrôlée, d'une politique volontariste en matière d'investissements.

3- D'importantes dépenses d'investissement à financer

La commune a adressé la liste des principaux investissements effectués sur la période sous revue, soit une vingtaine de réalisations d'un montant TTC variant entre 92 000 € et près de 3,7 M€. Le plus important d'entre eux concerne l'école maternelle du printemps (3,680 M€, sur la période 2000-2009).

La commune a ainsi consacré, sur toute cette période, une enveloppe totale de plus de 16 M€ au titre des dépenses d'équipement qui ont évolué de manière très variable sur la période.

Source: Delphi ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses réelles d'équipement	3 212 004	2 478 594	1 713 259	3 544 590	3 746 184	1 646 017
Dépenses totales d'investissement (hors emprunts)	3 289 684	2 592 937	1 834 933	3 637 176	3 822 616	1 731 288

La commune n'a pas pu faire face en totalité à ce niveau élevé de dépenses d'équipement au moyen de son fonds de roulement (FDR). Ce dernier est constitué par son épargne et ses ressources d'investissement, essentiellement le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les subventions, recettes qui, après une évolution en cloche, ont été accrues en 2009.

Source : comptes de gestion ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne annuelle	Evolution 2009/2004
Subventions	780 557	847 139	852 816	640 932	718 874	1 259 940	10,05%	61,42%
FVCTA	211 695	241 351	503 260	351 500	261 182	1 114 155	39,39%	426,30%
TOTAL	992 252	1 088 490	1 356 075	992 432	980 056	2 374 096	19,06%	139,26%

La ressource FCTVA est en effet exceptionnelle en 2009 dans la mesure où la commune a bénéficié, cette année là, des sommes dues au titre de ses dépenses 2007 mais aussi de 2008.

Pour bénéficier de ce versement anticipé des attributions du FCTVA pour les dépenses éligibles effectuées à compter de 2008, la commune d'Aubigny-sur-Nère s'est engagée - par délibération puis par convention avec le préfet de mai 2009 - à augmenter, en 2009, ses dépenses réelles totales d'équipement⁹. En effet, le plan de relance de l'économie prévu dans la loi de finances rectificative pour 2009, dont les dispositions ont été précisées dans la circulaire du 11 février 2009, permettait aux collectivités qui le souhaitaient de bénéficier de ce versement anticipé du FCTVA à condition d'augmenter leurs dépenses d'investissement par rapport à l'exercice précédent.

Il est à noter que si Aubigny-sur-Nère bénéficie définitivement du versement avec une seule année de décalage, le niveau de cette recette, dans les années à venir, sera obligatoirement moindre puisqu'il ne se rapportera qu'à une seule année (versement en 2010 des sommes dues au titre du seul exercice 2009, etc).

⁹ Ce total inclut les dépenses d'équipement réalisées dans le cadre des budgets annexes.

Pour financer ses investissements, la commune a été obligée de recourir fréquemment et dans des proportions non négligeables à l'emprunt, comme le montre le tableau ci-dessous qui met en exergue le fort besoin de financement observé sur toute la période, à l'exception de 2006 et 2009 :

Source : Delphi ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Besoin ou capacité de financement après remboursement de la dette = dépenses totales d'investissement - (CAF nette + recettes)	1 445 831	911 352	-77 216	1 758 337	2 238 863	-1 349 726
Emprunts nouveaux de l'année	1 200 000	919 347	835 450	901 500	300 600	1 000 250
Variation du FDR (résultat exercice, hors part affectée à l'invest.)	-245 831	7 995	912 666	-856 837	-1 938 263	2 349 976

L'enjeu pour les prochaines années, sera de préserver les grands équilibres du budget, malgré un niveau encore significatif d'investissements : au budget primitif 2010 une enveloppe de l'ordre de 1,9 M€¹⁰ (dont près d'1,4 M€ de dépenses d'équipement) a été inscrite au titre des dépenses prévisionnelles d'investissement. Les dépenses d'équipement figurant au projet de compte administratif 2010 sont de 0,82 M€ de mandats émis et de 0,7 M€ de restes à réaliser au terme de l'exercice.

4- Une capacité de désendettement à conforter

La capacité de désendettement est un ratio fondamental car il permet de s'assurer que la collectivité est capable de rembourser sa dette, dans un délai raisonnable, au moyen de son épargne brute. Il est égal à l'encours de la dette au 31 décembre rapporté au montant de l'épargne brute. Ce ratio permet de montrer les situations dans lesquelles, soit la dette est trop élevée, soit l'épargne est trop faible, soit les deux phénomènes se conjuguent. Selon la doctrine en la matière¹¹, pour une commune, une valeur de 10/12 ans traduit un début de tension, la situation étant réellement préoccupante à partir de 15 ans.

Le tableau qui suit a été corrigé d'une somme de 446 767 € qui correspond au solde du compte 1676 « dettes envers locataires acquéreurs » relatif à une location-vente qui ne constitue pas une dette de remboursement d'emprunt auprès d'un établissement bancaire.

Source : comptes de gestion ; en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de dette au 31/12 (c/164)	4 190 197	4 778 536	5 304 877	6 663 055	6 596 483	7 186 654
Capacité d'autofinancement brute	1 291 360	773 491	791 769	686 713	625 950	777 351
Capacité de désendettement	3,24	6,18	6,70	9,70	10,54	9,25

Il ressort de ce tableau que ce ratio, très favorable pour Aubigny-sur-Nère en début de période - 2004 correspondant à la fin du précédent cycle d'investissement - s'est dégradé en 2007/2008, sous l'effet conjugué de la hausse de l'encours et de la baisse de la CAF. Le ratio qui s'élève alors à 10/11 ans reflète une situation financière plus tendue, sans être préoccupante, consécutive aux importants investissements réalisés.

¹⁰ Sans compter les restes à réaliser, en dépenses d'équipement, qui s'élèvent à 0,308 M€

¹¹ CF. notamment les ouvrages respectifs de M. Klopfer et de MM Girardi, Renouard et Rocca.

Malgré le recours à un nouvel emprunt d'un montant d'1 M€ la situation s'est améliorée en 2009 en raison d'un accroissement de plus de 24 % de la CAF brute. Le nombre d'années de capacité d'autofinancement brute nécessaire pour amortir la dette s'établit à 9 ans, soit en deçà des seuils d'alerte. Il s'agira pour la commune de conforter cette embellie dans les années à venir.

La chambre recommande à la commune de veiller à dimensionner le volume de ses investissements en prenant en compte la nécessaire maîtrise de son endettement, les marges de manœuvre fiscales dont dispose la commune étant réduites par la réforme de la taxe professionnelle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a justifié l'effort d'investissement réalisé par la nécessité pour Aubigny, malgré sa taille modeste, d'offrir des services à la population des soixante deux communes rassemblées dans le syndicat de pays Sancerre-Sologne. Il a précisé que *« deux chantiers incontournables ont (...) impacté, sans conséquences graves, l'équilibre des finances communales : l'externalisation des services techniques hors du centre ville et la construction d'un pôle petite enfance (école maternelle, halte garderie, RAM) sur le site ainsi dégagé. Ces deux opérations n'ont bénéficié que de très faibles subventions, ce qui a nécessité un gros effort d'autofinancement. C'est ce qui explique pour l'essentiel l'inflexion, relevée par la chambre régionale des comptes, pour la période 2004-2009, dans la charge d'emprunt de la commune. Ce choix maîtrisé aujourd'hui au prix d'économies de fonctionnement significatives a été assumé, en toute conscience, par la commune, qui n'avait pas d'alternative et qui surtout n'a pas dans un avenir visible d'investissement lourd à prendre en charge, sauf imprévu toujours possible »*.

Le maire a, de plus, fait état du dossier particulier du centre régional jeunesse et sport d'Aubigny : cet ensemble immobilier capable d'accueillir cinquante stagiaires est une propriété communale dont la charge immobilière, jugée *« considérable »* par le maire, *« a pesé significativement sur le budget d'investissement dans la période 2004-2009 »*.

II – LE REGIME INDEMNITAIRE DU PERSONNEL MUNICIPAL

La forte augmentation des dépenses au titre des primes et indemnités des agents municipaux (+68 %) ¹² qui sont passées de 252 727 € à 424 645 € entre 2004 et 2009 a justifié un examen approfondi du régime indemnitaire du personnel communal.

<i>Exclusivement les postes pourvus du budget principal</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Heures supplémentaires	61 612	66 035	57 608	60 730	65 509	52 512
Astreintes	2 588	3 153	10 241	14 786	15 985	19 843
Autres primes & indemnités	188 527	241 527	282 630	322 753	327 089	352 289
TOTAL	252 727	310 714	350 478	398 269	408 583	424 645

Source : commune d'Aubigny-sur-Nère.

A- L'INSTITUTION D'UN REGIME INDEMNITAIRE : UNE LIBERTE ENCADREE

1- Un cadre juridique majoritairement calqué sur celui de l'Etat

Le régime indemnitaire est composé d'indemnités et de primes qui sont liées au grade, à l'emploi, aux fonctions et aux sujétions. Le versement est gouverné par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (article 72) qui doit néanmoins être concilié avec le principe de parité, posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce dernier principe encadre les marges de manœuvre des collectivités territoriales dans la définition du régime indemnitaire de leurs agents qui ne doivent pas, à grade et/ou fonctions équivalents, bénéficier d'une situation plus favorable que celle des agents de l'Etat.

Les textes essentiels en matière de régime indemnitaire sont les suivants :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 20) ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée (articles 88 et 111) ;
- le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié qui détermine le corps équivalent de fonctionnaires de l'Etat pour chacun des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale à l'exception des personnels de police municipale¹³ pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué en l'absence de corps équivalents de l'Etat.

Il découle des deux principes et de la réglementation ci-dessus mentionnés que pour verser toute prime ou indemnité, une collectivité doit obligatoirement prendre une délibération, après avis du comité technique paritaire, et se fonder sur :

- soit un texte applicable à la fonction publique d'Etat, pour les avantages liés à l'appartenance à un grade et pour certains avantages liés à des fonctions ou sujétions particulières (*cela concerne la majorité des primes et indemnités*),

¹² Source : commune d'Aubigny-sur-Nère.

¹³ Ainsi que les sapeurs-pompiers

- soit, lorsqu'il existe, sur un texte propre à la fonction publique territoriale, pour certains avantages liés à des fonctions ou sujétions particulières (*cela concerne des primes et indemnités spécifiques à la fonction publique territoriale qui ne représentent, sauf exception, que de faibles montants*).

2- Le régime indemnitaire du personnel municipal d'Aubigny-sur-Nère : vers une reconnaissance grandissante de la performance

Le régime indemnitaire du personnel témoigne d'une volonté de la municipalité d'introduire des critères d'attribution. Dans la délibération du 20 octobre 2005, qui définit le cadre général, des critères ont été définis pour les primes déjà versées - qui constituent la part dite « fixe » - en lien notamment avec les fonctions et sujétions particulières.

En 2007, le conseil municipal est allé plus loin dans cette même dynamique en créant un régime indemnitaire complémentaire qui constitue la part dite « variable » et lui a associé des critères plus élaborés par rapport à la performance (cf. infra). L'élaboration de fiches de poste participe de cette même dynamique.

En parallèle, le conseil municipal a également décidé de verser à chacun un 13^e mois au titre de la prime de fin d'année (cf. développement infra).

L'objectif, tant de cette revalorisation de la prime de fin d'année que de la mise en place de cette bonification, est double selon le maire : porter le niveau de primes du personnel municipal au niveau moyen des villes comparables et « récompenser » la performance et le mérite.

B UNE PRIME DE FIN D'ANNEE DESORMAIS EQUIVALENTE A UN 13^e MOIS

1- Un complément indemnitaire légalement maintenu mais dont la récente revalorisation peut interroger

L'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération* ». Ces avantages que les collectivités et établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi précitée de 1984 sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget, sans aucune exigence de parité.

Depuis 1975, soit antérieurement à la parution de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, la commune d'Aubigny-sur-Nère versait à son personnel, par l'intermédiaire du comité d'œuvres sociales (COS), une prime de fin d'année.

Par délibération du 30 septembre 1992, le conseil municipal d'Aubigny-sur-Nère - à l'instar de nombreuses assemblées délibérantes - a décidé que la commune ne passerait plus par l'intermédiaire du COS et verserait dorénavant elle-même cette prime, maintenue au titre des avantages collectivement acquis de l'article 111 de la loi de 1984.

Le mode de calcul de ce complément de rémunération est indiqué dans l'exposé des motifs relatif à une délibération ultérieure sur le régime indemnitaire, en date du 22 février 2001 : « *le calcul de cette prime a été établi initialement sur la base du traitement indiciaire de janvier de chaque agent* » et rappelé dans une délibération cadre du 20 octobre 2005.

Au regard de la jurisprudence administrative - et notamment des arrêts du CE en date du 12 avril 1991, Préfet du Val d'Oise¹⁴ et du 2 octobre 1992, Commune de Fosses - ce mode de calcul, équivalent à un treizième mois, ne pouvait évoluer depuis la parution de la loi de 1984.

Il ressort des documents produits par la commune que le montant de cette prime équivalait, en pourcentage du traitement de base, à 82 % en 1979, 73 % en 1980, 70 % en 1981 et 55 % en 1982¹⁵. Or, la délibération du 30 septembre 1992 par laquelle le conseil municipal décide de prendre à sa charge le paiement de cette prime n'en précise pas le montant et indique simplement que le crédit maximum sera de 250 000 francs pour 1992.

Quant à la délibération cadre du 20 octobre 2005, ses dispositions relatives à la prime de fin d'année manquent de clarté.

De plus, la commune a indiqué que la prime de fin d'année a été réévaluée, et que son montant « *qui était forfaitaire jusqu'en 2004, a été porté à la valeur du salaire de base détenu par l'agent au 1er janvier de l'année* », revalorisation évoquée également lors de la réunion du comité technique paritaire (CTP) du 19 avril 2005.

La commune a justifié cette évolution ainsi : « *la prime de fin d'année a été créée en 1975 dans le cadre de la mise en place du comité des œuvres sociales à la commune d'Aubigny, et ce, dans l'optique d'aboutir à un 13^e mois. Versée aux agents communaux par le COS jusqu'en 1991, cette prime a conservé le même esprit depuis son paiement via le budget communal et donc les bulletins de salaire des agents. Elle est assise sur les dispositions de l'article 111 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984. Le règlement relatif à la mise en place et au calcul de cette prime a été approuvé par l'assemblée constitutive du COS le 27 mai 1975. Les différents comptes-rendus des conseils d'administration et assemblées générales du COS font clairement apparaître la volonté d'accorder progressivement aux agents municipaux la gratification du 13^e mois. Le montant de cette prime a donc évolué au fil des années pour atteindre en 2005 la valeur de 100 % du traitement de base du mois de janvier de l'agent.* ».

Le maire a notamment joint à cette réponse les comptes-rendus de réunion du COS et du CTP (comité technique paritaire) suivants :

- Le compte-rendu de l'assemblée constitutive du 27 mai 1975 expose les modalités de calcul de la prime dans un paragraphe *A Calcul*, pour les agents titulaires et stagiaires, comme suit : « *cette prime sera calculée sur la base du traitement indiciaire de janvier ou premier mois de travail de l'année considérée* ». Dans le paragraphe suivant *B Montant*, il est indiqué que « *le montant de cette prime sera déterminé dans la limite du capital disponible* ».

¹⁴ Cf. « *après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, la commune ne pouvait pas modifier les conditions d'octroi de la prime de fin d'année à son personnel en en faisant librement varier le montant dans des conditions qui n'avaient pas été déterminées avant l'entrée en vigueur de cette loi* ».

¹⁵ Cf. compte-rendu de l'assemblée générale du COS du 15 novembre 1983.

- Le compte-rendu du CTP du 14 juin 1994, présidé par le maire, rappelle que « *la prime de fin d'année versée antérieurement par le comité d'œuvres sociales a été transférée en régime indemnitaire légal en 1992. Cette prime avait été mise en place en 1975 dans l'optique d'un 13^e mois. Bien que versée depuis 1992 par la commune, elle en conserve le même esprit, ce qui permet son versement au titre des avantages acquis avant 1984* ».

Il n'appartient pas à la chambre de juger de la légalité de la décision municipale de porter à un treizième mois le niveau de la prime de fin d'année versée au titre des avantages collectivement acquis de la loi du 26 janvier 1984. Elle appelle toutefois l'attention de la commune sur le fait que le niveau de 100 % du traitement indiciaire du mois de janvier de l'année considérée ne peut en tout état de cause que constituer le plafond de ladite prime de fin d'année. Le maire s'est engagé à suivre cette recommandation.

2 Exactitude des montants versés au titre d'un 13^e mois

La chambre a relevé l'absence de « *décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent* »¹⁶ et noté quelques situations particulières d'agents recrutés en début d'année et percevant l'intégralité de la prime sans avoir effectué une durée d'activité d'un an.

C – LA REMUNERATION DES ASTREINTES : UNE DELIBERATION A COMPLETER

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 permet aux organes délibérants des collectivités locales d'instaurer des périodes d'astreinte et de définir les emplois concernés et les modalités d'organisation, après consultation du CTP.

Pendant une période d'astreinte, l'agent est cantonné à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'effectuer une intervention si l'employeur le demande. Cette période d'astreinte ouvre droit à une indemnité d'astreinte, conformément à l'article 5 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, ou à défaut – à l'exception des agents de la filière technique – à un repos compensateur. Les conditions de rémunération sont différentes selon la filière :

- personnels de la filière technique : c'est le décret n° 2003-363 du 15 avril 2003 qui fixe les modalités de rémunération, ces agents ne pouvant bénéficier d'un repos compensateur,
- personnels des autres filières : c'est le décret n° 2002-147 du 7 février 2002 qui fixe les modalités de rémunération.

A Aubigny-sur-Nère, les astreintes concernent tous les agents de police municipale ainsi que certains personnels du centre technique municipal. Deux délibérations successives ont été prises, après consultation du CTP, par le conseil municipal :

¹⁶ Décret 2007-450 du 25 mars 2007, paragraphe 210223 Primes et indemnités.

- celle du 21 juillet 2005 qui concerne exclusivement les agents de police municipale,
- celle du 28 septembre 2006 de portée plus large. A cette dernière délibération, succincte, est annexée une fiche type sur les astreintes, relativement détaillée et comportant les textes de référence et les différents taux.

Il est recommandé à la commune de préciser, dans une délibération du conseil municipal, la liste des emplois concernés par les astreintes, liste qui ne figure ni dans le corps de la délibération, ni dans son annexe, ce qui devrait, selon la réponse du maire, faire l'objet d'une modification soumise au conseil municipal.

D – LE PAIEMENT DES HEURES SUPPLEMENTAIRES : UNE REFLEXION DE FOND S'IMPOSE

1- C'est l'accord cadre sur la mise en place de l'ARTT, adopté en 2001, qui définit les modalités d'organisation du temps de travail du personnel

La durée annuelle de travail du personnel municipal d'Aubigny-sur-Nère est fixée - depuis l'adoption par délibération du 20 décembre 2001 du protocole d'accord cadre d'aménagement et de réduction du temps de travail¹⁷ - à 1579 heures¹⁸ /an au regard du régime de congés annuels¹⁹. La durée hebdomadaire de référence est fixée - sauf exception pour certaines fonctions - à 35 heures soit 7 heures par jour.

En cas de réalisation d'heures supplémentaires, à la demande du supérieur hiérarchique, ces dernières sont rémunérées sous forme d'IHTS (lorsque c'est possible statutairement) et/ou récupérées sous forme de repos compensateur.

2- Les taux de rémunération des heures supplémentaires, vérifiés sur la paie de janvier 2008, respectent la réglementation mais les conditions de récupération de certaines heures supplémentaires ne sont pas conformes au décret de 2002.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) fixe, dans ses articles 3 et 7, les conditions de rémunération des heures supplémentaires réalisées. L'indemnisation se fait dans la limite mensuelle de 25 heures supplémentaires²⁰. La limite mensuelle peut être dépassée (article 6) en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée et/ou pour certaines fonctions.

L'indemnisation prend la forme d'IHTS qui peuvent être versées à tous les agents des catégories C et B, dès lors que ces derniers exercent des fonctions ou appartiennent à des cadres d'emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

¹⁷ Date de mise en vigueur : 1^{er} janvier 2002.

¹⁸ 1 572 heures avant la mise en place de la journée de solidarité.

¹⁹ De 29 jours sauf bonification pour certains agents bénéficiant d'une importante ancienneté en qualité d'agent municipal.

²⁰ A « proratiser » pour les agents à temps non complet ou temps partiel

Par délibération n° 2005/108 du 25 octobre 2005, le conseil municipal a notamment fixé le cadre d'octroi des IHTS. Ce dernier est conforme aux dispositions du décret du 14 janvier 2002 ci-dessus visé. L'article 8 de ce décret dispose que : « *l'heure supplémentaire est majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit, et de deux tiers lorsqu'elle est effectuée un dimanche ou un jour férié. Ces deux majorations ne peuvent se cumuler* ».

Un compte rendu du CTP du 19 avril 2005 mentionne que « *Aubigny-sur-Nère profite d'un régime spécial. Une heure supplémentaire de dimanche compte pour deux heures effectives, une heure supplémentaire de nuit (...) compte pour trois heures* ».

Cette majoration irrégulière affecte les heures qui donnent lieu à repos compensateur : « *le régime de récupération des heures supplémentaires est effectivement relaté dans le compte rendu du CTP du 19 avril 2005 et il fait état des mesures en place en matière de récupération qui sont appliquées depuis une période indéterminée dans les services communaux d'Aubigny. Aujourd'hui, la commune (...) pratique toujours cette même valorisation des majorations réglementaires. La majoration affecte le nombre d'heures : une heure supplémentaire de dimanche et jours fériés est doublée lorsqu'elle est récupérée, une heure de nuit est triplée lorsqu'elle est récupérée* ».

Cette pratique de majoration complémentaire de certaines heures supplémentaires, qui font l'objet de repos compensateurs, n'est pas conforme aux textes : la chambre rappelle donc à la commune son obligation de respect des dispositions du décret de 2002.

3- Le problème historique du stock d'heures supplémentaires

Les comptes-rendus de réunions de certains CTP indiquent que la commune avait accumulé un stock de 10 000 heures supplémentaires réalisées, avant 2007, par le personnel et qui n'ont donné lieu ni à paiement ni à récupération (cf. notamment le PV du CTP du 26 mai 2008).

Dès décembre 2001, lors de l'adoption du protocole d'accord cadre sur l'ARTT, ce problème de cumul d'heures supplémentaires était posé dans le cadre de réflexions sur le CET: « *le compte épargne temps (...) n'est pas prévu dans les décrets qui organisent les 35 heures dans la fonction publique. Le CTP s'interroge sur l'opportunité de mettre en œuvre un tel outil ; Il procédera à une étude particulière de ses objectifs et de son mode de fonctionnement. Cependant, à Aubigny-sur-Nère un certain nombre d'agents, appartenant essentiellement à la filière technique, capitalisent déjà les heures supplémentaires. Il faut considérer que cette capitalisation constitue pour les agents concernés un avantage acquis...* ».

Interrogés sur les raisons de cette accumulation et sur le mode ou les perspectives de règlement de cette situation, les services municipaux ont répondu que « *les heures supplémentaires accumulées par certains agents sont dues aux postes à responsabilités qu'ils occupent (responsables de services, contraintes de réunions, manifestations...), à leur qualification (agent seul détenteur de connaissances techniques, d'une habilitation, d'un permis particulier, ou d'un CACES²¹...), au refus de certains agents de se faire rémunérer leurs heures supplémentaires (imposables à cette période)...*

²¹ Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité.

Cette accumulation remonte à une quinzaine d'années pour certains. Elle est aussi le résultat de choix opérés au sein des services municipaux. A titre d'exemple nous pouvons citer le non remplacement du responsable adjoint des services techniques à son départ. Les tâches qui lui incombait ont été redistribuées aux responsables des différents secteurs techniques. Il faut également souligner que le ratio nombre d'agents/nombre d'habitants de la commune s'est toujours situé au-dessous du ratio national tel qu'on peut l'estimer.

De plus, (...) Aubigny a fait le choix de réaliser de nombreux travaux en régie. La commune est dotée de personnels qualifiés et la municipalité tient à faire valoir les compétences professionnelles de ses agents en leur confiant des missions intéressantes et valorisantes qui demandent parfois beaucoup d'investissement en temps.

Parallèlement la commune (...) a saisi le centre de gestion de la fonction publique du Cher afin qu'il apporte des conseils quant à la façon de régulariser cette situation et l'a notamment interrogé sur les taux auxquels les heures supplémentaires réalisées il y a une dizaine voire une quinzaine d'années pourraient être rémunérées. A ce jour, nous sommes toujours en attente d'une réponse écrite de la part du centre de gestion.

La possibilité de récupérer 1/3 des heures, de rémunérer 1/3 d'entre elles et d'épargner le dernier 1/3 a finalement été abandonnée. En effet, la loi stipule que les heures supplémentaires ne peuvent être épargnées sur le CET. Seules subsistent donc les solutions du paiement ou de la récupération dont la mise en œuvre n'est pas actée.

Il faut cependant noter qu'aujourd'hui la situation de certains agents s'est améliorée. Une partie des heures a pu être récupérée. Quelques agents ont pu être placés « en récupération » avant leur départ réel à la retraite²² ».

La commune a produit, le 25 février 2011, un document listant le reliquat d'heures supplémentaires par agent. Il en ressort qu'il restait, à la date du 31 décembre 2010, 7 591 heures en stock : 85 agents sont concernés, chacun d'entre eux ayant réalisé en moyenne 89 heures, soit près de 13 jours. Si ces heures supplémentaires pouvaient être rémunérées, cela coûterait entre 80 000 € et 95 000 €²³ à la commune.

La chambre invite la commune à entamer, très rapidement, une réflexion, en lien avec les organismes représentatifs du personnel et notamment les membres du CTP, en vue du règlement définitif - même s'il est progressif - de cette question, dans le respect de la réglementation et notamment de la loi n° 68-1250 citée ci-dessous.

Les heures supplémentaires les plus anciennes ne sauraient faire l'objet d'une rémunération, au regard des dispositions de la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics (article 1) : « sont prescrites au profit (...) des communes, (...), toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis ».

²² Cette mesure aurait concerné deux agents.

²³ Base de calcul : décembre 2007

Pour ce qui est du taux d'indemnisation des heures supplémentaires non prescrites – et en réponse à la question que se pose la commune – ces heures sont à liquider au taux légal en cours lors de la réalisation desdites heures, la créance étant acquise par les agents concernés au terme de leur réalisation.

4- Une gestion des heures supplémentaires qui reste perfectible

a) Une enveloppe moyenne annuelle de 60 000 € est dédiée au paiement des IHTS

Le tableau reproduit ci-dessous retrace l'évolution de son montant :

<i>Exclusivement les postes pourvus du budget principal; en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Heures supplémentaires et heures complémentaires des ATNC	61 612	66 035	57 608	60 730	65 509	52 512	59 139

ATNC : fonctionnaires à temps non complet (inférieur à 28 H/semaine)

A l'exception du recrutement de deux agents chargés de la sécurisation de la voie publique (ASVP), les explications de ces évolutions par la commune sont toutes d'ordre conjoncturel, aucune mesure structurelle n'ayant été prise en vue de diminuer durablement le nombre d'heures supplémentaires.

Interrogé sur les raisons d'un recours si important aux heures supplémentaires, le maire a invoqué les raisons suivantes :

« - le surcroît de rémunération permet de fidéliser les personnels notamment les plus expérimentés alors que l'attractivité du Cher Nord est faible.

- *la commune a fait le choix d'exécuter en régie de nombreuses tâches qu'il est difficile de confier à l'entreprise compte tenu du tissu local. Le travail en régie sur des chantiers complexes est valorisant pour les personnels en même temps qu'économique pour la commune.*
- *la commune porte des actions essentielles à la dynamique locale :*
 - *Fleurissement (obtention du label « 4 fleurs »)*
 - *Animation (Fêtes franco-écossaises, récompensées en 2010 par l'étoile du tourisme)*
 - *Foire exposition*
 - *Téléthon (depuis 20 ans la ville d'Aubigny obtient les meilleurs résultats du Cher)*
 - *Chantiers de réhabilitation d'immeubles communaux (dont maisons à colombages et château du 16^e siècle)*
 - *Chantiers de voirie*

Ceci exige des personnels très compétents, motivés et fidélisés ».

Le contrôle effectué sur l'exercice 2008, a permis de constater que de très nombreux agents avaient bénéficié, au titre des IHTS, de sommes supérieures à 1 000 €. Ces agents ont très souvent été amenés à effectuer 25 heures supplémentaires par mois, voire plus pour trois d'entre eux en août 2008.

La commune n'a pas été en mesure de produire un arrêté du maire autorisant un dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires pour l'exercice 2008, contrairement aux années 2003 à 2007 qui ont fait l'objet chacune d'un arrêté de ce type.

Par ailleurs, la fréquence de l'atteinte du nombre maximum de 25 heures, dans un cas sur 12 mois, et le versement systématique de 13 heures par mois sur 12 mois pour un autre agent font suspecter le versement d'un quota d'heures supplémentaires fixes sans rapport avec la réalisation effective desdites heures par les agents.

Au regard de l'enjeu que représente la gestion des heures supplémentaires, au vu notamment des dysfonctionnements passés non encore réglés, l'amélioration de la gestion des heures supplémentaires s'impose.

b) La commune n'a pas mis en place de moyens de contrôle automatisé

Le décret du 14 janvier 2002 précité, dans son article 2, conditionne le versement des IHTS « à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires (...) accomplies ».

En réponse à la question de la chambre sur ce point, il lui a été répondu que « *le contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires n'est pas automatisé à la commune d'Aubigny. Les agents municipaux complètent des feuilles d'heures mensuelles. Ce document (...) permet aux agents de reporter chaque jour le nombre d'heures travaillées en dissociant les heures normales des heures supplémentaires. En fin de mois, ces feuilles sont contrôlées et validées par le responsable de secteur (...) et le chef de service de l'agent. Les cumuls des fiches de travail sont vérifiés par le service des ressources humaines et saisis informatiquement.* ».

Il conviendrait - dans le but de faciliter le contrôle des supérieurs hiérarchiques - de recommander à la commune d'adapter le système actuel de déclaration (sous forme de formulaire à renseigner) des heures supplémentaires réalisées par les agents qui ne relèvent pas d'un contrôle automatisé, en modifiant la fréquence de déclaration qui serait, non plus mensuelle, mais hebdomadaire.

c) C'est l'agent qui décide du paiement ou de la récupération de ses heures supplémentaires

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dans ses articles 3 et 7, prévoit qu'en cas de réalisation d'heures supplémentaires, la compensation est préférentiellement réalisée sous la forme d'un repos compensateur ; à défaut elle donne lieu à indemnisation.

Dans le protocole d'accord sur l'ARTT ci-dessus mentionné, il est indiqué que « *les heures supplémentaires font l'objet d'une compensation horaire (...). A défaut de compensation, elles sont indemnisées. Les heures supplémentaires sont effectuées sous le contrôle et après accord du chef de service. Il en est de même de leur compensation.* ». Dans le compte-rendu du CTP du 5 mars 2005, il est indiqué : « *les « heures supplémentaires sont compensées par principe et payées par exception* ».

A de nombreuses reprises, le maire et la direction générale ont rappelé que « *les heures supplémentaires font l'objet d'une compensation horaire par principe et d'un paiement par exception* »²⁴.

Pour autant, dans les faits, cette priorité au repos compensateur ne semble pas si clairement appliquée, la décision revenant, sous réserve de la disponibilité de crédits, à l'agent. En effet, la commune a précisé qu'« *en cas de réalisation d'heures supplémentaires l'agent mentionne sur la page de garde de la feuille de travail mensuelle s'il souhaite se faire rémunérer des heures ou les conserver dans le but de les récupérer. Le document est visé (...) par ses responsables directs et de service. Le service des ressources humaines relève le nombre d'heures à payer et s'assure de l'approvisionnement des crédits nécessaires sur le compte correspondant. Si les crédits le permettent, le paiement est accordé.* »

La commune fait donc une lecture des textes qui n'est pas conforme à leur esprit.

d) En projet en 2008, le règlement intérieur des heures supplémentaires n'a jamais vu le jour

Dans le compte-rendu de la réunion du CTP du 28 mai 2008 présidée par le maire, il est fait mention - au regard notamment du « *surplus d'heures supplémentaires pour certains agents* » - d'un règlement relatif aux heures supplémentaires (exécution, rémunération, récupération) qui devait s'appliquer à partir de 2009.

La chambre a donc sollicité, de la commune, la transmission de ce règlement intérieur.

Il lui a été répondu que « *le règlement relatif aux heures supplémentaires (...) n'a pas pu être mis en place. En effet, une seule réunion du groupe de travail constitué à cet effet a été fixée, et la charge de travail qui a incombé aux services municipaux ne leur a pas permis de travailler activement sur le sujet. Une note d'information complémentaire sur les heures supplémentaires a cependant été distribuée aux agents communaux.*»

Les enjeux, au vu notamment des dérives passées, auraient mérité que la commune se donne les moyens de définir un règlement sur cette question sensible. Une telle réflexion aurait pu permettre de valoriser le compte épargne temps²⁵ - mis en place par la commune par délibération du 28 avril 2005 - comme alternative au paiement ou à la récupération des heures supplémentaires.

²⁴ Cf. compte-rendu du CTP du 24 novembre 2008.

²⁵ A la date du 1^{er} novembre 2011, seuls six agents avaient ouvert un CET (le DGS, quatre chefs de service et un responsable de secteur)

La chambre recommande à la commune, dans le cadre de la réglementation en vigueur, de prendre des mesures structurelles permettant à l'avenir, une maîtrise du volume des heures supplémentaires et de mettre en œuvre un « règlement » applicable aux heures supplémentaires.

En réponse à cette recommandation, le maire a indiqué : « *En ce qui concerne la gestion des heures supplémentaires, je vous ai adressé un règlement spécifique en vigueur depuis le 1er mai 2011 qui encadre fortement la gestion des heures supplémentaires selon vos premières recommandations ; un plan d'apurement des heures supplémentaires « en stock » sera présenté et débattu dans le cadre du comité technique paritaire ».*

La chambre prend acte de l'adoption d'un règlement intérieur applicable aux heures supplémentaires, qui constitue une première réponse positive aux constats qu'elle a dressés.

Elle observe néanmoins que ce document ne met pas fin à la pratique de majoration complémentaire, en cas de repos compensateur, des heures supplémentaires réalisées la nuit, le dimanche ou les jours fériés.

En outre, s'agissant du nombre des heures supplémentaires autorisées, elle rappelle que le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité prévoit bien que la limite mensuelle de 25 heures peut être dépassée en cas notamment de circonstances exceptionnelles. Cependant, si ce décret n'a pas fixé de maximum, l'esprit de la réglementation en vigueur est que cette possibilité de dépassement doit être utilisée avec parcimonie. Or, le règlement adopté par la commune prévoit qu'un agent pourra effectuer, dans ce cadre, plus de 75 heures supplémentaires mensuelles. Un tel dépassement accroîtrait de l'ordre de 50% et plus le temps de travail de référence des agents. La chambre attire l'attention de la commune sur son interprétation particulièrement extensive de la dérogation réglementaire, et sur les risques de mise en jeu de sa responsabilité - au regard de la législation relative au temps de travail - qui pourraient en résulter.

E – LA MAJORITE DES PRIMES MENSUELLES DITES DE FONCTIONS A FAIT L'OBJET D'UNE NOUVELLE DELIBERATION EN 2005 QU'IL S'AGIRA DE COMPLETER

Les primes et indemnités liées aux grades ou filières territoriales : un respect du cadre légal qui connaît une exception notable

La quasi-totalité des primes est assise sur une délibération conforme aux textes en vigueur. La chambre prend d'ailleurs acte des efforts déployés par la commune qui a abrogé ses premières délibérations pour consolider l'ensemble de son régime indemnitaire dans des délibérations, notamment celle du 20 octobre 2005, moins nombreuses et surtout plus complètes et plus conformes aux textes (les décrets sont cités, les cadres d'emplois sont précisés et les taux sont fixés, ce qui n'était pas toujours le cas des délibérations précédentes).

Pour autant, la commune doit prendre quelques dispositions :

- régulariser le régime indemnitaire des assistants socio-éducatifs en instituant l'indemnité d'exercice des missions (IEM) en leur faveur et en complétant la délibération du 21 décembre 2006 relative à l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFTRS) par la mention des conditions, des taux moyens d'attribution et des décrets de référence.
- compléter la délibération du 28 septembre 2006 relative notamment à la prime de technicité forfaitaire des personnels des bibliothèques (PTF) par une mention fixant les conditions d'attribution et les taux moyens et indiquant qu'à l'instar des autres primes, la PTF peut être attribuée au personnel non titulaire.
- actualiser certains arrêtés afin notamment de faciliter le calcul des paies et les opérations de contrôle du comptable :
 - l'arrêté n° 2001/138 du 18 mai 2001 d'attribution de la prime de technicité forfaitaire des personnels des bibliothèques au responsable de la bibliothèque, dont le montant est libellé en francs.
 - celui du 30 mars 2004 portant attribution de l'indemnité d'exercice des missions. Cet arrêté collectif – à l'exception de quelques agents cités - n'est pas nominatif et ne mentionne les taux de primes que par grade. De plus il a été complété par des arrêtés ponctuels pour certains agents. L'établissement d'un nouvel arrêté collectif nominatif serait souhaitable.
 - l'arrêté n° 2005-104 du 27 octobre 2005 concernant l'ingénieur, directeur des services techniques, mentionne l'attribution à cet agent de la prime de travaux. Or c'est l'indemnité spécifique de service (ISS) (prime qui a supplanté la prime de travaux) qui est versée à cet agent en 2008, comme ses bulletins de paie en attestent.

F – L'INSTITUTION D'UNE PRIME ANNUELLE AU MERITE EN 2007 **PARACHÈVE L'EVOLUTION DES PRIMES DE FONCTION AMORCEE EN** **2005**

Cette prime d' « efficacité » trouve essentiellement son origine dans l'objectif double du maire - exposé notamment lors de la cérémonie des vœux au personnel début 2005 - « *d'asseoir le régime indemnitaire des agents sur la moyenne statistique des communes de la strate des 5 000 à 10 000 habitants* »²⁶, et de faire de ce complément indemnitaire une part variable du RI versé à chaque agent à due proportion de son « *investissement personnel* » et de son « *efficacité dans l'accomplissement de son service* »²⁷.

Ce projet de prime au mérite a fait l'objet d'un groupe de travail dont les conclusions ont été soumises à l'avis du CTP du 23 juin 2004 et ont servi de base à la définition de cette bonification au mérite, instituée par le conseil municipal par délibération du 28 juin 2007.

²⁶ Source : Compte-rendu du CTP du 7 janvier 2005

²⁷ Cf. délibération du 28 juin 2007

1 Une bonification au mérite, instituée par une délibération de 2007, qui complète la formalisation de critères d'attribution des primes amorcée en 2005

Le régime indemnitaire - à l'exception des indemnités de sujétion mentionnées supra - est désormais scindé en deux parts :

⇒ **Une part fixe** - intitulée « *prime de fonctions* » - qui est modulable selon l'importance des fonctions et responsabilités exercées : « *les primes et indemnités tiendront compte des responsabilités particulières exercées par les agents et des sujétions spécifiques auxquelles ils seraient assujettis* ». Une distinction est faite entre les agents au regard des responsabilités, trois niveaux ayant été identifiés. A chacun d'entre eux est affecté un coefficient de modulation de la part fixe du régime indemnitaire :

- niveau agents d'exécution => « *coefficient 1 correspondant au taux de 0,60 à 0,80 de l'indemnité d'exercice des missions en fonction du grade détenu par l'agent* ».
- niveau chefs d'équipe (trois chefs de secteurs sont intéressés) => « *coefficient 2,5* ».
- niveau chefs de service (en plus du directeur général des services (DGS) et du responsable des services techniques, 15 chefs de service sont recensés), => coefficient 4 à 8,5 « *en fonction de la catégorie d'emploi A, B ou C et de l'ancienneté dans les responsabilités assumées* ».

⇒ **Une part variable** – correspondant à la prime nouvellement instaurée d'efficacité - est « *modulable à titre individuel ou collectif traduisant les résultats de la personne et/ou du service auquel l'agent appartient* ».

Ces résultats sont évalués au regard de l'atteinte des objectifs mais surtout de « la manière de servir ». Pour ce qui est de l'appréciation de cette dernière, la délibération de 2007 renvoie à celle du 20 octobre 2005 qui fixait les critères suivants :

« **pour les agents de catégorie A et B : aptitudes générales ; efficacité ; qualités d'encadrement ; sens des relations humaines.*

**pour les agents de catégorie C : connaissances professionnelles ; initiative, exécution, rapidité et finition ; sens du travail en commun, relations avec le public ; ponctualité et assiduité.*

« *Les critères (...) sont précisés sur les sept domaines d'évaluation suivants :*

1. *Compétences*
2. *Initiatives*
3. *Organisation et méthode - efficacité*
4. *Qualité du travail*
5. *Aptitudes aux relations humaines*
6. *Travail en commun - disponibilité*
7. *Assiduité et ponctualité dans le travail* ».

La délibération de 2007 fixe les principes qui fondent la prime d'efficacité (reconnaissance de l'investissement personnel et de l'efficacité) et indique qu'elle ne constitue pas un droit acquis puisqu'elle est remise en cause chaque année en fonction de l'appréciation portée par la hiérarchie administrative.

Il est de plus précisé que *« la prime d'efficacité ne prend pas en compte le présentéisme considéré comme une obligation impérative (...) mais la ponctualité. Un absentéisme non motivé peut exclure l'agent du dispositif de la prime. La prime est indépendante du grade, de la fonction ou de l'ancienneté ».*

Quant à l'enveloppe budgétaire qu'elle représente, la délibération indique que *« chaque agent dispose d'un crédit de base de 250 € (...) crédit qui peut être abondé ou amputé »*, l'abondement se faisant par tranche de 50 € et le plafond étant fixé à 500 € par agent.

Il est précisé que l'amputation de la prime – qui est pratiquée par retrait de 1 à 5 fractions de 50 € -, *« en dessous du seuil de 250 € (crédit de base) peut intervenir pour sanctionner un absentéisme, un comportement ou une qualité de service incompatible avec les exigences de la fonction publique. (...) »*

« Le nombre de bénéficiaires maximum dans chaque tranche de la prime est arrêté selon le barème suivant :

500 € : 8 bénéficiaires

450 € : 8 bénéficiaires

400 € : 11 bénéficiaires

350 € : 13 bénéficiaires

300 € : 16 bénéficiaires

250 € : 26 agents, soit le reliquat des personnels.

Ce barème est modifiable par le conseil municipal à l'occasion du vote du budget communal ».

2 La délibération instituant la prime d'efficacité mérite d'être complétée et clarifiée

- La commune devrait expliciter le mode de versement de cette prime d'efficacité qui ne constitue pas une prime supplémentaire. Il s'agit plutôt d'une bonification annuelle, les agents bénéficiaires percevant en juin, selon leur grade, une indemnité d'administration et de technicité (IAT) et une IFTS majorée. Ce système - légal dans la mesure où aucune attribution individuelle ne dépasse le plafond autorisé pour chacune de ces deux primes - est certes bien explicité dans les comptes-rendus du CTP, notamment celui du 7 janvier 2005, mais pas du tout mentionné dans la délibération de 2007.

- De plus, le contrôle de la liste des bénéficiaires (cf. infra) a permis de constater que le versement de cette prime, pour certains agents, s'est fait dans des conditions irrégulières. Il conviendra donc que la commune modifie sa délibération pour compléter le dispositif et notamment prévoir que d'autres primes que l'IAT et l'IFTS puissent servir de base à cette bonification au mérite.

- Quoi qu'il en soit - et comme mentionné supra dans un même souci de clarification - la commune pourrait refondre l'intégralité de son régime indemnitaire dans une unique délibération : celle de 2007 renvoie à celle de 2005 concernant notamment les critères sur la manière de servir qui fondent l'attribution individuelle de la prime d'efficacité. Or, ces critères ne concernaient alors que les primes classiques, la prime au mérite n'ayant pas encore été instituée. A contrario, c'est la délibération de 2007 qui fixe les critères d'attribution des primes représentant la part fixe du régime indemnitaire alors que ces dernières ne sont mentionnées que dans la délibération de 2005.

3 Une prime au mérite dont les modalités de versement à six agents sont irrégulières

Le contrôle de la chambre a porté sur les bulletins de paie de juin 2008. Les montants versés par le biais de l'IAT et de l'IFTS sont exacts. Toutefois, le cas d'un bénéficiaire ayant le grade d'assistant socio-éducatif pose problème car le régime indemnitaire ne prévoit pas, à juste titre, que les agents titulaires de ce grade puissent bénéficier de l'IAT.

En outre, en l'absence de possibilité de versement d'IAT et d'IFTS, différents cadres ont perçu la prime au mérite par le biais d'heures supplémentaires et l'ingénieur responsable des services techniques par le biais d'astreintes décisionnelles à concurrence du montant de sa prime au mérite. La commune a justifié cette pratique par un souci d'équité. Ces irrégularités peuvent être évitées par des modifications marginales des délibérations régissant le régime indemnitaire.

4 Un dispositif indemnitaire volontariste et innovant qui mérite d'être conforté et mieux accompagné

a) Un régime indemnitaire qui promeut la reconnaissance du mérite et anticipe la généralisation de la PFR (prime de fonctions et de résultats)

Le point fort de ce dispositif, outre le fait qu'il s'applique à tout le personnel, est qu'il entend assurer une reconnaissance tant des spécificités des fonctions et des responsabilités et sujétions qui leur sont attachées – sur la base de fiches de poste - que de la performance individuelle ou collective, sur la base de l'évaluation tant de la manière de servir que de l'atteinte des objectifs fixés pour l'année.

Cette reconnaissance du mérite de chacun en fait un système théoriquement équitable et mobilisateur. Et dans la note que le maire adresse, le 4 juillet 2007, à tous les agents²⁸, il expose en ces termes la raison d'être de cette prime d'efficacité : [elle] « *permettra de récompenser légitimement et équitablement les efforts accomplis par chacun d'entre vous au profit de la commune et de la population d'Aubigny* ».

²⁸ Sur poste permanent.

C'est d'ailleurs un dispositif indemnitaire comparable, dans son esprit, à la prime de fonctions et de résultats (PFR), en cours d'instauration dans les corps de catégorie A de la filière administrative de la fonction publique d'Etat. Instaurée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, la PFR fait l'objet d'une introduction progressive dans la fonction publique territoriale.

Prenant en compte l'intérêt de principe du dispositif mis en œuvre par la commune, les recommandations qui suivent ont pour but de lui permettre d'améliorer sa démarche novatrice.

b) Un dispositif indemnitaire qui mérite d'être conforté

La prise en compte des fonctions, dans le processus d'évaluation, ne devrait pas être déconnectée de la démarche de définition de fiches de poste

La démarche entreprise nécessite une cotation des emplois et des métiers. Au vu des documents produits et des réponses des services municipaux, il ne semble pas que la rédaction des fiches de poste à Aubigny ait permis une telle cotation. Seules trois catégories de poste (direction et chefs de service, chefs de secteur et agent d'exécution) ont été identifiées. Cette classification unique - qui permet l'attribution de la part fixe du régime indemnitaire à chaque agent - ne prend pas suffisamment en compte le niveau de responsabilité réelle du poste, ni ses sujétions particulières qui figurent pourtant dans le document d'évaluation.

La reconnaissance des spécificités de chaque poste – pourtant mise en exergue dans les fiches de poste - en est, de ce fait, amoindrie et les fiches de poste perdent une partie de leur raison d'être.

La chambre recommande à la commune de se fonder, pour l'attribution de cette part fixe, sur un classement des postes et non sur les catégories, grades et anciennetés des agents qui les occupent.

L'évaluation de la performance, en particulier de l'atteinte des objectifs, reste perfectible

La commune a indiqué que « *les entretiens d'évaluation se déroulent de la manière suivante (...) chaque agent est reçu et entendu par le chef de service qui complète la fiche d'évaluation (...) ainsi que la fiche de notation (en provenance du centre de gestion).* »
 « *Le chef de service est ensuite reçu par le DGS, il apporte les informations utiles, présente et remet au DGS la fiche de notation et le compte-rendu de l'entretien d'évaluation. Le DGS reçoit ensuite chaque agent. Il porte son appréciation et sa note sur la fiche de notation* »
 « *Tous les agents sont évalués au regard des 7 critères mentionnés. Un nombre de points situé entre 1 et 5 est attribué à chacun des critères en fonction des aptitudes de l'agent. Le cumul de ces 7 valeurs donne un résultat final sur 35. Ce résultat est ensuite ramené sur 20 (...). On obtient ainsi une note sur 20 qui [sera] reportée sur la fiche de notation fournie au centre de gestion* » après accord du maire. Ensuite, le DGS « *finalise le compte rendu de l'entretien annuel d'évaluation notamment en matière d'objectif et d'avancement (...)*²⁹. »

²⁹ Procédure un peu différente pour les services techniques

Il peut être regretté tout d'abord que les sept critères d'évaluation de la manière de servir définis pour tous les agents³⁰ – à défaut d'être propres à chaque type de poste ou métier - ne soient pas pondérés au regard des spécificités de certaines fonctions.

Quant à la corrélation entre évaluation des objectifs et prime, elle semble inexistante.

Sur la question de leur définition, il a été indiqué par la commune que « *les objectifs sont fixés par le directeur général des services et par le responsable de service. Ils peuvent être définis de manière individuelle ou de manière collective. Les objectifs de l'année ne sont pas répertoriés dans d'autres documents que le compte-rendu de l'entretien annuel d'évaluation. L'évaluation de l'atteinte des objectifs de l'année (n) est évoquée oralement avec le responsable de service et le DGS. Ils ne sont pas mentionnés sur un quelconque document* ».

Afin de mesurer notamment la qualité de la fixation des objectifs et la reconnaissance de la performance au vu des résultats par rapport aux objectifs fixés en n-1, il a été demandé à la commune de communiquer les fiches de poste et fiches de notation et d'évaluation des agents d'un échantillon de services (police, peinture, état civil, restauration scolaire, accueil-standard et ressources humaines).

Cet examen n'établit pas la réalité d'une évaluation opérée sur la base d'objectifs clairement définis et mesurables :

- Concernant l'évaluation des objectifs 2008 : soit aucune mention ne figure sur certaines fiches d'appréciation, soit il est indiqué que les agents ont parfaitement rempli leurs objectifs et ont obtenu le niveau 3.
Il est prévu trois niveaux dans la fiche d'évaluation : niveau 1 (*tenue minimale du poste - objectif fixé non atteint*) ; niveau 2 (*objectif fixé non entièrement atteint - collaborateur qui a besoin de s'améliorer - supervision régulière nécessaire*) et niveau 3 (*objectif atteint – collaborateur autonome*). Cette classification témoigne bien de la difficulté liée à l'assimilation implicite entre objectifs et manière de servir, tout spécialement problématique quand l'objectif est atteint collectivement.
- Concernant la fixation des objectifs 2009 : soit aucune mention ne figure sur la fiche d'appréciation – ce qui est le cas pour les chefs de service et chefs d'équipe, ce qui ne peut manquer d'étonner – soit les objectifs fixés sont, sauf rares exceptions, rédigés de façon imprécise et sans indicateurs de résultats.

A l'occasion de l'entretien de fin de contrôle, le maire a fait part des difficultés d'exercice de ses fonctions par le DGS de la commune, difficultés constatées depuis plusieurs mois. Aussi la description faite supra par la commune du processus d'évaluation a-t-elle été éminemment théorique. De fait, les objectifs ne prennent pas de place significative dans la détermination de la prime d'efficacité, qui ne reflète que la manière de servir des agents appréciée sur la base des critères de la délibération de 2005.

³⁰ 1 compétences, 2 initiatives, 3 organisation et méthode, efficacité, 4 qualité de travail, 5 aptitudes aux relations humaines, 6 travail en commun, disponibilité, 7 assiduité et ponctualité.

c) *Les enjeux d'une telle démarche auraient mérité un accompagnement plus soutenu tant en termes d'information du personnel que de formation des évaluateurs*

Selon la commune : « *le personnel municipal est destinataire des comptes-rendus du comité technique paritaire. (...) Les agents de la commune d'Aubigny ont reçu une note sur la mise en œuvre de la prime d'efficacité accompagnée d'un courrier de présentation signé par monsieur le maire en date du 4 juillet 2007* ».

Cette information – limitée aux seules transmissions de deux comptes-rendus de réunion de CTP et de la note du 4 juillet 2007 – semble insuffisante et inadaptée.

Cette note est réductrice dans la mesure où, à aucun moment, la notion d'objectifs – individuels et/ou de service – n'est abordée.

Une telle démarche aurait mérité que l'objectif municipal de « *prise en compte de l'investissement personnel et de l'efficacité dans l'accomplissement du service* » et sa traduction par les modalités de calcul de cette prime fassent l'objet d'une ou plusieurs réunions de service.

Ces réunions auraient eu, au minimum, deux mérites : permettre la communication autour de ce dispositif important, tant en termes symboliques – c'est la reconnaissance de la manière de servir des agents et de leurs performances qui est en jeu – que pécuniaires, et recueillir leurs questions et observations éventuelles.

Ces rencontres auraient ainsi été l'occasion, tant pour les agents que pour les évaluateurs, de s'approprier la démarche.

Par ailleurs, il est apparu que seuls trois évaluateurs ont bénéficié d'une formation externe à l'évaluation.

Enfin, le dispositif, qualifié d'expérimental dans le compte-rendu du CTP du 11 mai 2007, n'a pas fait l'objet d'une évaluation ni de modification depuis sa mise en place.

En conclusion, il convient de noter que le poids de la prime d'efficacité reste modeste, l'enveloppe de 26 800 € ne représentant, en 2009, que 6,3 % du total du régime indemnitaire du personnel communal.

Sous cette réserve et compte tenu de son intérêt managérial, la logique du dispositif de régime indemnitaire défini par la municipalité doit donc être effectivement mise en œuvre. Sa dynamique pourrait être relancée, son pilotage et son accompagnement renforcés et une formation des évaluateurs organisée.

Sur ce sujet, le maire a indiqué que « *dans le cadre d'une réorganisation de la direction générale et de l'arrivée d'un nouveau DGS, les modalités d'attribution de la rémunération au mérite seront reprises et améliorées dans le cadre d'un règlement spécifique. D'autre part, dans le cadre d'un meilleur management, une formation spécifique par le CNFPT sera dispensée à tous les évaluateurs* ».

IV – LA POLITIQUE COMMUNALE EN DIRECTION DES GENS DU VOYAGE

La politique de la commune d'Aubigny-sur-Nère en direction des gens du voyage (GDV) a été examinée dans le cadre de l'enquête conjointe à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) relative à l'accueil des GDV.

Deux lois constituent le cadre principal des politiques d'accueil des GDV : la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui crée une obligation de création d'aires d'accueil.

L'enquête, dans son volet communal, vise notamment à établir si « *l'objectif de la loi du 5 juillet 2000, qui visait à définir un équilibre satisfaisant entre droits et obligations réciproques pour les communes et les GDV, a été atteint : la loi a-t-elle permis d'améliorer l'accueil et l'intégration des GDV et d'éviter les stationnements illicites ?* »³¹. A ce titre, différentes thématiques seront abordées, au nombre desquelles la question de la scolarisation des enfants du voyage.

C'est sur ces trois volets essentiels de l'enquête – les conditions d'accueil des GDV, les conséquences de la création de l'aire en termes de troubles à l'ordre public et la scolarisation des enfants du voyage – que le contrôle a plus particulièrement porté à Aubigny-sur-Nère.

A- OUVERTURE EN 2006 D'UNE PETITE AIRE D'ACCUEIL

1- Une aire de 15 places prévue au schéma départemental d'accueil des GDV du Cher

L'élaboration du schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Cher (SDAGDV) 2002-2008 s'est inscrite dans le cadre de la loi du 5 juillet 2000 précitée, et de ses décrets d'application des 25 et 29 juin 2001. Ce nouveau cadre juridique entendait pallier l'insuffisance d'effet du précédent, en donnant un caractère obligatoire à la réalisation d'aires d'accueil par les communes de plus de 5000 habitants.

C'est ainsi qu'il a notamment été mentionné, dans ce schéma 2002-2008, que certaines communes du département - dont Aubigny-sur-Nère - avaient pour obligation de réaliser des aires d'accueil des GDV.

La commune d'Aubigny-sur-Nère a été associée aux travaux de rédaction de ce schéma dans la mesure où le maire faisait partie des membres suppléants du collège des représentants des communes au sein de la commission départementale consultative et un conseiller municipal délégué avait participé aux travaux de la sous commission « aire d'accueil ».

³¹ Cf. Note d'orientation et guide de contrôle sur l'accueil des GDV.

C'est ainsi que par délibération du 27 juin 2002, le conseil municipal a émis un avis favorable à ce schéma, a « pris acte que ce projet de schéma prévoit sur Aubigny-sur-Nère la création d'une aire d'accueil de 15 places » et a confirmé que « cette aire d'accueil sera implantée route de Ménétréol au lieu-dit « Belle Colombe » en bordure même de l'agglomération d'Aubigny ».

Interrogé sur les éventuelles difficultés rencontrées dans la phase d'élaboration du schéma, le maire a répondu qu'il n'y en avait pas eu.

2- Une aire installée dans un ancien terrain de stationnement dont les travaux d'aménagement ont été largement financés par des subventions

En réponse à une question relative au choix du site d'implantation, les services municipaux ont répondu que « le choix s'est imposé à la commune tout naturellement dans la mesure où les gens du voyage avaient déjà l'habitude de venir sur ce terrain bien que non aménagé mais qui semblait leur convenir. Lors de réunions départementales, ils ont d'ailleurs exprimé le souhait de conserver ce site d'accueil. La population, de son côté, n'a manifesté aucune opposition à cette implantation. Le terrain a l'avantage de présenter un accès très aisé, à une entrée de ville et à seulement 1 km 350 des équipements publics (mairie, école, poste...) ».

Lors d'une visite de l'aire, l'équipe de contrôle a pu constater l'absence d'habitations riveraines de cet équipement.

Les travaux ont démarré en novembre 2005 et ont été réceptionnés fin septembre 2006, l'aire ayant ouvert le 1^{er} octobre 2006. Au total l'opération a coûté 324 890 €TTC dont 276 648 € au titre du marché de travaux (à hauteur de 157 128 € pour les VRD et de 119 519 € pour le bâtiment) et 30 243 € pour la maîtrise d'œuvre.

La commune a indiqué avoir pris à sa charge 72 838 € dont 53 243 € de TVA récupérable, soit une part nette de 19 595 € qui représente 8,34 % du coût total. Le reste a été financé au moyen des subventions suivantes :

- de l'Etat : 160 072,50 € soit 70 % sur plafond par emplacement réalisé,
- de la Région : 50 000 € soit 20 % sur 250 000,
- du Département : 26 980 € soit 10 % sur 269 800,
- de la CAF : 15 000 € soit 1 000 € par emplacement.

Les normes techniques de l'aire sont les suivantes : 15 emplacements dont quatre de 105 m², un de 107 m², un de 117 m², un de 104 m², six de 116 m², et deux de 115 m²; 3 douches et 6 toilettes. De plus, les services communaux ont indiqué que « l'équipement de l'aire permet l'intervention de tiers dans le bureau actuel et d'éventuels aménagements complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires (...) Aucun critère esthétique ou fonctionnel particulier n'a été retenu pour l'aménagement de cette aire qui se trouve déjà naturellement intégrée. »

B- LES MODALITES DE GESTION EN REGIE DIRECTE

1- Un recours à la régie directe intéressant sur le plan financier

La commune a choisi, comme mode de gestion, la régie directe *« en raison notamment du nombre limité d'emplacements. Deux personnes assurent cette gestion sur un poste. Ce mode de gestion semble tout à fait satisfaisant, aucune difficulté particulière n'ayant été rencontrée depuis l'ouverture de cette aire »*.

Le maire a effectivement expliqué que le financement, par la caisse d'allocations familiales (CAF), de l'un des deux postes d'agent d'accueil – celui à temps incomplet (80 %), l'autre à temps complet étant financé par la commune – était une véritable aubaine pour la commune. En effet, au regard notamment de la taille de l'aire, ces deux agents ne sont affectés que pour une partie de leur temps de travail à l'accueil des GDV et assurent par conséquent une autre mission – celle d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) - au sein du service de police municipale.

Lors de la réunion du CTP du 24 novembre 2008, le directeur général des services s'est ainsi réjoui de la nomination de deux agents chargés de la surveillance de la voirie publique qui permet au service de la police municipale, qu'ils ont intégré, *« de mettre en place une astreinte continue et annuelle alors qu'elle était limitée depuis 2005 aux week-ends et jours fériés »*.

En réponse à une demande de précision quant à l'organisation du temps de travail de ces deux agents, la commune a indiqué qu'un seul des deux gardiens – l'adjoint technique - assurait la gestion quotidienne de l'aire d'accueil. L'autre agent – titulaire du grade d'adjoint administratif et employé à 80 % jusqu'en juillet 2010 et à temps plein depuis - n'intervient que pendant les absences du gardien en titre. Les services communaux ont produit un document détaillant les différentes activités de ces deux agents. Il en ressort que l'adjoint technique, qui assure d'autres activités que le gardiennage de l'aire au sein du service de police municipale, consacre régulièrement à la gestion de l'aire 12 h 30 par semaine³², soit environ 36 % de son temps³³.

Au titre des aides financières à la gestion, la commune a indiqué recevoir de la CAF une prestation d'un montant annuel de 23 841 € correspondant à la multiplication de 132,45 € par mois par 15 (nombre d'emplacements). Ses services ont transmis les trois conventions annuelles relatives à *« l'aide à la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage »* conclues, depuis 2007, entre l'Etat représenté par le préfet du Cher et le maire d'Aubigny-sur-Nère.

Outre l'indication de l'aide financière mensuelle de la CAF et de ses modalités de calcul (132,45 € x 15 places), les trois conventions mentionnent - dans l'article 3 relatif aux *« conditions financières et justificatifs à fournir par le contractant »* – le montant du droit d'usage à percevoir par la commune, gestionnaire de l'aire, à savoir 6 €³⁴ par jour et par place de caravane (eau et électricité comprises).

³² De 9 H à 10 H puis de 16 H à 17 H 30 tous les jours du lundi au vendredi + de 10 H à 11 H tous les samedis.

³³ L'agent technique ou son remplaçant sont également joignables par téléphone portable, notamment une heure le samedi matin, en cas de besoin par les GDV mais aucune évaluation n'a été transmise du temps passé auprès des GDV en dehors des plages d'ouverture de la loge du gardien.

³⁴ Le droit d'usage s'élevait, jusqu'en 2008, à 5 euros. Il est passé à 6 € par délibération du conseil municipal en date du 24 avril 2008.

Les conventions annuelles indiquent également les obligations de la commune, en termes notamment de communication de bilans d'occupation, des données financières relatives aux droits d'usage perçus et aux dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'aire et autres pièces justificatives, ainsi qu'en matière d'entretien de l'aire d'accueil et de gardiennage.

Les éléments financiers produits confirment que l'ouverture de l'aire est une bonne opération financière pour la commune, en particulier jusqu'en 2009, comme le tableau suivant, permet de le constater :

en €

electricité	9 707	CAF	23 841	electricité	10 161	CAF	23 841***
combustibles	1 612	Remboursement sinistre	166	combustibles	1 946		
autres frais de gestion	2 290			autres frais de gestion	1 856		
personnel	8 059			personnel	7 552		
Total	22 270	Total	33 372	total	22 051	Total	32 178
SOLDE			11 102	SOLDE			10 127
<p>* dont 135 € restitués en 2007 (cautions 2006) ** dont 250 € restitués en 2009 (cautions 2007) *** dont la partie relative au mois de décembre 2008 versée en 2009 **** dont 934,5 € encaissés en janvier 2011 au titre du mois de décembre 2010</p>							
2009				2010			
Dépenses		Recettes		Dépenses		Recettes	
eau	597	droits de stationnement	6 150	eau	989	droits de stationnement	8 074,5****
electricité	7 730	CAF	23 841	electricité	9 536	CAF	23 841
combustibles	1 512			combustibles	1 607	Rembt EDF	1 269
autres frais de gestion	2 269			autres frais de gestion	3 547		
personnel	7 695			personnel	9 515		
total	19 803	Total	29 991	total	25 194	Total	33 184
SOLDE			10 188	SOLDE			7 990

2- Une gestion quotidienne organisée par le règlement intérieur

L'aire est ouverte tous les jours, à l'exception de 15 jours de fermeture en été. Les services municipaux ont indiqué que « *le gardiennage est assuré sur place, tous les jours, dans un certain créneau horaire* » - du lundi au vendredi de 9 H à 10 H et de 16 H à 17 H 30 et le samedi de 10 H à 11 H – « *et sur appel téléphonique portable de service pour les arrivées en dehors de ce créneau* ».

Les frais de séjour sont réglés toutes les semaines auprès d'un des régisseurs/gardiens de l'aire d'accueil. Et, dès leur arrivée, les voyageurs s'acquittent d'une caution de 50 € ainsi que de 42 € correspondant à une durée de séjour d'une semaine, sommes qui leur sont restituées – sous certaines conditions – à leur départ. La durée du séjour est limitée à 9 mois consécutifs et seules les familles séjournant en véhicules mobiles en état de marche peuvent stationner sur le terrain.

L'entretien des parties communes de l'aire est réalisé par les deux gardiens, à charge pour les familles de s'assurer de l'entretien de leur emplacement respectif.

Concernant la gestion technique de l'aire, la commune a répondu qu'elle n'avait pas eu à engager de « dépenses d'entretien significatives depuis l'ouverture ». Quant à l'accompagnement social, la commune a indiqué qu'aucun n'était mis en place.

La gestion quotidienne de l'aire ne pose pas de difficultés.

C- UN BILAN POSITIF MALGRE LE REcul DES TAUX D'OCCUPATION

1- Des taux d'occupation en net recul

La commune a transmis les bilans annuels d'occupation des emplacements depuis 2007. La moyenne annuelle du nombre de places occupées et celle du nombre de personnes accueillies, qui ont évolué de façon défavorable de 2007 à 2009, ont connu une légère augmentation en 2010 :

	2007	2008	2009	2010
Nombre moyen de places occupées	5,28	4,21	2,9	3,73
Nombre moyen de personnes accueillies	18,42	14,97	12,01	14,2
Recettes nettes relatives aux droits de place et aux cautions	9 230 €	8 087	6 150	8 075

La commune explique cette évolution défavorable du taux d'occupation des places, « par une répartition des gens du voyage sur de nouvelles aires créées sur le département du Cher ».

Quant à l'évaluation des besoins pour l'avenir, elle a indiqué que « la durée de l'accueil pour une même famille est de 9 mois. La durée maximum enregistrée à ce jour est de 7 mois 1/2. Personne actuellement n'a manifesté le souhait de disposer d'une place à l'année ».

2- La fin des stationnements sauvages

S'agissant de l'impact de la réalisation de cette aire sur les stationnements illicites, la commune a transmis un arrêté du maire en date du 23 juillet 2007. Il indique, qu'au regard notamment des dispositions de la loi du 5 juillet 2000 précitée et dans la mesure où Aubigny-sur-Nère dispose d'une aire spécialement aménagée pour l'accueil des GDV, le « stationnement de résidences mobiles de gens du voyage est strictement interdit sur le territoire communal » en dehors de l'aire prévue à cet effet.

La commune a d'ailleurs informé de l'absence « *de stationnement illicite constaté ou seulement à caractère exceptionnel* ». Le maire considère que l'ouverture de cette aire était « *un élément de décompression sociale* ».

D- UNE FAIBLE SCOLARISATION DES ENFANTS DU VOYAGE

S'agissant de la scolarisation de cette population, les services municipaux ont indiqué que « *les enfants du voyage présentent un retard constaté de 1 à 2 ans par rapport aux autres élèves* » et que « *la constatation du retard par rapport aux autres élèves est faite par le directeur de l'établissement qui affecte ces enfants dans la classe semblant le mieux correspondre à leur niveau* ».

Ils ont produit – cf. infra – un tableau récapitulant le nombre d'enfants scolarisés sans préciser le cycle scolaire suivi par chacun d'entre eux pour les années scolaires 2006 à 2009. A l'exception des enfants d'une famille, probablement semi sédentarisée, qui ont été présents, de façon significative tous les ans, les enfants du voyage n'ont fréquenté un établissement scolaire que pour une durée inférieure à un mois.

	Nombre d'enfants scolarisés	Nombre total approximatif de jours de scolarisation	Nb de familles	CP	CE1	CE2	CM1	CM2	Non indiqué
2006/2007	4	155	3	1 enf.			2 enf	1 enf	
2007/2008	19	213	10	3 enf	3 enf	1 enf	2 enf	4 enf	6 enf
2008/2009	4	93	3	0	2 enf	0	1 enf	1 enf	
2009/2010	7	184	4	3 enf.		3 enf.		1 enf.	
2010/2011	6	200 à la date du 15/02/2011	4	1 enf.	1 enf	1 enf.	3 enf.	0	

Une association apporte une aide aux leçons aux enfants et adultes qui le souhaitent.

En conclusion, il apparaît que la commune d'Aubigny a rempli ses obligations légales dans des conditions satisfaisantes, notamment aux plans budgétaire et financier.

ANNEXE 1

EFFETS 2010 ET 2011 DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Aubigny/Nère					
2009		2010		2011*	
TH	580 438 €	TH	588 703 €	TH	600 000 €
FB	711 132 €	FB	741 638 €	FB	756 000 €
FNB	24 226 €	FNB	24 640 €	FNB	25 000 €
TP	3 293 779 €	Compensation Relais	3 419 985 €	CFE	600 000 €
				CVAE**	330 000 €
				IFER**	40 000 €
				Transfert TH **	416 000 €
				Transfert FNB**	26 000 €
				Transfert impots Etat**	100 000 €
				DCRTP**	660 000 €
				FNGIR**	1 300 000 €
Total 2009	7 009 675 €	Total 2010	6 774 966 €	Total 2011	7 106 000 €

* Les données 2011 sont estimatives et ne peuvent en aucun cas engager l'Etat

** les montants 2011 ne sont pas connus des services DGFIP à la date du 2 déc 2010. Les montants indiqués ont vocation à permettre la compréhension globale du dispositif et peuvent être éloignés des montants qui seront effectivement notifiés.

Pouvoir fiscal direct	100%	Pouvoir fiscal direct	30%	Pouvoir fiscal direct**	50%
-----------------------	------	-----------------------	-----	-------------------------	-----