

Rapport d'observations définitives
n° GR/17/1769 du 24/08/2017

COMMUNE DE PÉROLS

Exercices 2009 et suivants

S O M M A I R E

1. Introduction	5
1.1. Enjeux géographiques et démographiques.....	5
1.2. Les relations avec la métropole	6
2. Analyse financière.....	7
2.1. Une capacité d'autofinancement brute dépréciée	7
2.1.1. Des produits de gestion en croissance modérée entre 2009 et 2014 puis en diminution depuis 2015	7
2.1.2. Des charges de gestion courante en croissance	13
2.1.3. Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement fortement dégradés au cours de la période sous revue.....	18
2.2. Le financement des investissements	19
2.3. La situation patrimoniale.....	21
2.3.1. Une accélération récente du recours à la dette	21
2.3.2. Le fonds de roulement	22
2.3.3. Une trésorerie disproportionnée.....	22
2.4. Conclusion	23
3. La gouvernance.....	23
3.1. Le maire et le conseil municipal.....	23
3.1.1. Les délégations du conseil municipal au maire de la commune	23
3.1.2. Le fonctionnement du conseil municipal.....	24
3.1.3. Une information aux élus en amélioration	24
3.2. Des processus de contractualisation externes défaillants.....	25
3.2.1. Une convention d'occupation du domaine public naturel porteuse de risques.....	25
3.2.2. Une convention régularisée avec la crèche municipale	26
3.3. Conclusion	27
4. Une fiabilité des comptes en amélioration mais perfectible	27
4.1. Une absence d'inventaire physique.....	27
4.2. Une comptabilité d'engagement de la section de fonctionnement depuis 2013	28
4.3. Des rattachements de charges et de produits effectués depuis 2012	28
4.4. La gestion des immobilisations.....	29

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

4.5.	Les provisions pour risques et charges	29
4.5.1.	Les provisions pour risques afférents aux litiges et contentieux	29
4.5.2.	Les autres provisions	30
4.6.	Conclusion	30
5.	Un suivi des investissements défaillant	30
5.1.	Des restes à réaliser très volumineux.....	30
5.2.	Une absence de pilotage des investissements avant 2011.....	31
5.3.	Un plan pluriannuel d'investissement 2011-2013 incomplet	31
5.4.	Une absence de plan pluriannuel d'investissement depuis 2014	32
6.	Une gestion des ressources humaines nécessitant une approche plus stratégique. 32	
6.1.	Une fiabilité insuffisante des données	32
6.2.	Des effectifs en croissance.....	33
6.2.1.	L'évolution de la masse salariale (2009-2015)	33
6.2.2.	La répartition des effectifs par catégorie et par filière	33
6.3.	Des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à élaborer.....	35
6.4.	Une politique de recrutement à formaliser	35
6.5.	Une gestion des carrières favorable aux agents depuis 2013.....	37
6.6.	Un taux d'absentéisme élevé	37
6.7.	Le régime indemnitaire	38
6.7.1.	La croissance du régime indemnitaire.....	38
6.7.2.	Une « prime annuelle » sans base légale	39
6.8.	Le temps de travail	39
6.8.1.	L'organisation du temps de travail.....	39
6.8.2.	Des heures supplémentaires en augmentation	40
6.8.3.	Des indemnités d'astreintes en hausse.....	42
6.9.	Des contentieux sur la gestion des ressources humaines	43
6.9.1.	Les changements de périmètre d'activités de deux cadres	43
6.9.2.	Un règlement amiable en 2014 des contentieux opposant la ville à ses agents.....	43
6.10.	Conclusion	44
	GLOSSAIRE	45

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé, pour les exercices 2009 et suivants, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pérols, collectivité de 8 914 habitants.

La commune de Pérols a été confrontée au cours de la période à une croissance des charges de gestion courantes de 36,32 % alors que dans le même temps, les produits de gestion n'ont augmenté que de 13,13 %. En 2015, les recettes ont diminué en raison de la baisse des dotations de l'État. Cette situation a eu pour effet de réduire fortement son excédent brut de fonctionnement et de diviser par trois la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Cette contraction de la CAF brute, conjuguée à une augmentation de plus de 60 % des annuités de la dette, a conduit à une atrophie de la CAF nette devenue négative depuis 2014.

Pour maintenir ses projets d'investissement et notamment la construction du gymnase Colette Besson, la collectivité a eu recours à l'emprunt alors qu'elle aurait dû ajuster ses dépenses d'équipement. L'absence de réel pilotage de l'investissement a ainsi eu des conséquences négatives sur la situation financière de la commune à compter de 2012. L'encours de dette est passé de 5,66 M€ à 12,73 M€ sur la période, portant la capacité de désendettement à 17,8 ans. La commune a sur-emprunté par rapport à son besoin réel de financement des investissements, engendrant ainsi une trésorerie trop abondante et coûteuse.

Pour reconstituer son autofinancement, la commune a choisi d'utiliser le levier fiscal. Les taux des trois taxes communales ont ainsi progressé de 36 % en moyenne en 2016 puis la taxe d'habitation a été réduite de 9,4 % en 2017. La commune a indiqué vouloir également diminuer, à compter de 2017, ses charges à caractère général et ses dépenses de personnel. Sa capacité à le faire est la condition préalable à un rétablissement de la capacité d'autofinancement.

Des marges de manœuvre demeurent en matière de ressources humaines. Les effectifs se sont accrus de près de 17 % en six ans. La masse salariale a augmenté de 1,9 M€ au cours de la période dont plus de 0,9 M€ entre 2013 et 2015. Le déroulement des carrières des agents ainsi que leur régime indemnitaire sont particulièrement avantageux. De surcroît, la collectivité ne dispose pas d'outils prévisionnels de gestion des ressources humaines.

En ce qui concerne la fiabilité des comptes, la commune a progressivement amélioré ses prévisions budgétaires, mis en œuvre une comptabilité d'engagement depuis 2013, procédé au rattachement de charges et de produits depuis 2012 et intégré à l'actif ses immobilisations en cours depuis 2013. Toutefois, la chambre constate l'absence de tenue d'un inventaire physique fiable.

RECOMMANDATIONS

1. Établir un inventaire physique et un inventaire comptable en lien avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*
2. Formaliser un plan pluriannuel d'investissement dès 2017 couvrant l'ensemble des dépenses d'équipements selon la méthode des autorisations de programmes et des crédits de paiement. *Mise en œuvre.*
3. Évaluer l'impact financier de la réalisation des principaux équipements préalablement à tout engagement. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en place des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences en cohérence avec la prospective communale. *En cours de mise en œuvre.*
5. Établir une procédure de recrutement prévoyant un délai raisonnable entre la publicité et le recrutement. *Non mise en œuvre.*
6. Mettre en adéquation les candidatures retenues avec le niveau de diplôme et l'expérience attendus. *Non mise en œuvre.*
7. Conformer le régime indemnitaire à la réglementation. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pérols a été ouvert le 8 septembre 2016 par lettre du président adressée à M. Jean-Pierre Rico, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 19 septembre 2016 à M. Christian Valette, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu séparément le 13 décembre 2016.

Lors de sa séance du 19 janvier 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Pierre Rico. M. Christian Valette, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 4 mai 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. INTRODUCTION

1.1. Enjeux géographiques et démographiques

La commune de Pérols se situe à proximité immédiate de la ville-centre de Montpellier. Elle est la cinquième ville la plus peuplée de Montpellier Méditerranée Métropole. La démographie communale a connu une hausse importante depuis une soixantaine d'années en passant de 1 170 habitants en 1954 à 8 914 habitants en 2015. Cette progression s'est poursuivie sur la période sous revue avec une variation annuelle moyenne de + 0,4 %.

tableau 1 : Évolution du nombre d'habitants de la commune au 1^{er} janvier

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
8 685	8 649	8 619	8 589	8 644	8 674	8 914	9 274

Source : les comptes des communes, DGCL

Les revenus de la population de Pérols sont, en moyenne, supérieurs au reste de la population française. Ainsi, la médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2012 était de 22 577,3 € contre 19 785,5 € au plan national. Par ailleurs, la part des ménages fiscaux imposés en 2012 était de 71,5 % contre 64 % au plan national. En effet, la ville, en raison de la faiblesse de son offre en logements sociaux (1,18 % en 2008, 1,14 % en 2011 puis 1,63 % en 2014), présente une faible mixité sociale.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

Il s'agit d'une population dont le potentiel financier en 2016 par habitant était de 1 167,22 €, soit 8,57 % plus élevé que sur le reste du territoire français (1 075,05 €). Le taux d'effort fiscal de la population était de 1,31 % en 2016 contre 1,15 % au plan national. Enfin, la proportion des personnes âgées de plus de 60 ans est plus élevée à Pérols (27,8 %) qu'au plan national (22,1 %).

1.2. Les relations avec la métropole

La commune est membre depuis 1974 de Montpellier District, devenu le 1^{er} août 2001 Montpellier Agglomération, puis le 1^{er} janvier 2015 Montpellier Méditerranée Métropole, établissement de coopération intercommunal regroupant 31 communes et une population INSEE de 449 026 habitants au 1^{er} janvier 2015¹.

Au cours de la période sous revue, 12 compétences ont été transférées de la commune à la communauté d'agglomération / métropole².

tableau 2 : Les transferts de compétences entre la commune de Pérols et la communauté d'agglomération / métropole

Compétences transférées en 2009 et 2010 à la communauté d'agglomération de Montpellier	Compétences transférées en 2015 à la suite de la transformation de la communauté d'agglomération en métropole
- la politique de l'eau et des milieux aquatiques, à l'échelle du bassin versant ou de la zone humide de l'étang de l'Or ainsi que les travaux d'aménagement hydraulique en faveur de la lutte contre les inondations dans la vallée du Lez (compétence transférée en 2009) ; - l'eau potable (compétence transférée en 2010).	- l'élaboration du plan local d'urbanisme ; - le tourisme ; - la voirie et les espaces publics ; - l'amélioration du parc immobilier bâti et la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre ; - l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; - le financement du service départemental d'incendie et de secours ; - le service public de défense extérieure contre l'incendie ; - la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur et de froid urbains ; - la délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxis.

Source : CRC, d'après délibérations de la commune

Le transfert de ces compétences a eu un effet sur le périmètre des attributions de compensations. Celles-ci sont passées de 416 944 € de produits en 2014 à 1 416 000 € en atténuation de produits en 2015.

Au cours de l'exercice 2015, pour gérer la période transitoire, la commune a mis à disposition du personnel contre remboursement de 407 724 € auprès de la métropole en attendant leur transfert définitif et effectif à compter du 1^{er} janvier 2016. Elle a fait de même pour 652 114 € de charges à caractère général en 2015 qui lui ont été remboursées également par la métropole.

¹ Montpellier Méditerranée Métropole présentait un coefficient d'intégration fiscale de 0,475602 en 2016. Elle se situait au 348^e rang des EPCI les plus intégrés (sur un total de 2 065).

² Une seule compétence a été transférée au bénéfice de la commune : la restauration scolaire. Ce transfert est intervenu en 2011, à la suite de la dissolution du SIVOM de l'Étang de l'Or le 31 décembre 2010.

tableau 3 : Les échanges de flux financiers en section de fonctionnement entre la commune et la métropole en 2014 et 2015

en €	Montant versé par la métropole à la commune en 2014	Montant versé par la métropole à la commune en 2015	Montant versé par la commune à la métropole en 2014	Montant versé par la commune à la métropole en 2015	Écart entre les exercices 2014 et 2015
Attribution de compensation	416 944	0	0	1 416 000	- 1 832 944
Remboursement de charges de personnel	0	407 724	0	0	+ 407 724
Remboursement de charges à caractère général	0	652 114	0	0	+ 652 114

Source : CRC d'après délibérations de la commune

Le transfert de compétences en 2015 prévoit également en investissement, pour deux compétences, un montant maximum de dépenses pouvant être remboursées à la commune ainsi qu'un montant prévisionnel de recettes encaissées.

tableau 4 : Les échanges de flux financiers en section d'investissement entre la commune et la métropole en 2014 et 2015

Compétence concernée	Montant maximal des dépenses pouvant être remboursées à la commune (2015)	Montant prévisionnel des recettes encaissées (2015)
« Voirie et espaces publics »	996 000 €	225 384 €
« Plan local d'urbanisme »	17 760 €	0 €

Source : CRC d'après la délibération n° 2015-11-19/4 de la commune

2. ANALYSE FINANCIÈRE

2.1. Une capacité d'autofinancement brute dépréciée

La capacité d'autofinancement (CAF) a été divisée par trois (- 65 %) depuis 2009 pour s'établir fin 2015 à 716 k€ représentant 6,2 % des produits de gestion, soit un niveau faible. Ce niveau ne permettait pas de couvrir les annuités en capital de la dette des exercices 2014 et 2015.

Cette évolution découle de celle de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui a décru de plus des deux tiers pour s'établir fin 2015 à 811 k€, représentant 7,1 % des produits de gestion.

Cette diminution de l'EBF s'explique par une évolution des charges de gestion (notamment de personnel) beaucoup plus dynamique (+ 5,3 % en moyenne annuelle, + 36,32 % sur la période) que celle des produits de gestion qui s'établissaient à 11,47 M€ en 2015, en hausse de 13,13 % par rapport à 2009 (soit une hausse de 2,1 % en moyenne annuelle). L'année 2014 a marqué ainsi un retournement avec la concrétisation d'un effet ciseau dû à une baisse des produits de gestion (- 249 218 € entre 2014 et 2015) alors que les charges de gestion ont continué à augmenter (+ 98 818 € entre ces deux mêmes exercices).

2.1.1. Des produits de gestion en croissance modérée entre 2009 et 2014 puis en diminution depuis 2015

Les produits flexibles représentaient en 2015 près de 82 % des produits de gestion. Sur l'ensemble de la période, les produits flexibles ont augmenté de 1,7 M€ (soit + 23,44 %). Cette

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

hausse a été essentiellement celle des ressources d'exploitation (+ 220 % sur la période), partiellement compensée par une baisse des ressources fiscales propres nettes des restitutions. Ce dynamisme des produits flexibles a permis de compenser la diminution des ressources institutionnelles depuis 2015 (- 149 215 € entre 2014 et 2015 soit - 7,35 % mais - 0,3 % sur l'ensemble de la période).

tableau 5 : Évolution des produits de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. période
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 969 228	7 827 978	7 793 245	8 304 580	8 121 410	8 144 224	7 352 332	5,50%
+ Ressources d'exploitation	634 955	618 871	751 575	1 006 364	996 296	1 015 041	2 034 450	220,41%
= Produits "flexibles" (a)	7 604 184	8 446 849	8 544 820	9 310 943	9 117 707	9 159 265	9 386 782	23,44%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 911 025	1 792 517	1 861 094	1 785 342	1 865 863	2 028 558	1 879 343	-1,66%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	482 383	570 094	489 807	432 944	382 195	451 694	0	-100,00%
= Produits "rigides" (b)	2 393 408	2 362 611	2 350 901	2 218 286	2 248 058	2 480 251	1 879 343	-21,48%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	149 052	169 904	0	102 451	36 157	89 167	213 339	43,13%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	10 146 644	10 979 364	10 895 721	11 631 680	11 401 922	11 728 683	11 479 465	13,14%

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

2.1.1.1. Des produits flexibles dynamiques

2.1.1.1.1. Les ressources fiscales propres dynamisées par une hausse des taux en 2016

Des ressources fiscales propres pénalisées à compter de 2015 par les restitutions

Les impôts locaux hors restitutions sont en hausse sensible sur la période (+ 18 %). Les taux d'imposition n'ayant pas varié, il s'agit donc essentiellement d'un effet lié à la revalorisation des bases fiscales et, dans une moindre mesure, à l'accroissement de la population de la commune.

Les restitutions et reversements sur impôts ont enregistré une forte hausse pour s'établir à 1,8 M€ en 2015 atténuant d'autant les impôts locaux nets des restitutions.

tableau 6 : Évolution des impôts locaux nets des restitutions

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	6 366 368	6 513 350	6 749 942	7 017 718	7 198 316	7 444 973	7 527 402	2,8%
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	0	0	0	0	164 820	433 773	1 839 461	N.C.
= Impôts locaux nets des restitutions	6 366 368	6 513 350	6 749 942	7 017 718	7 033 496	7 011 200	5 687 941	1,8%

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Cette diminution des ressources fiscales propres s'explique par la conjonction de deux atténuations de produits en 2015 : une attribution de compensation négative de 1 416 000 € et un prélèvement sur recettes fiscales pour non-respect de l'article 55 de la loi SRU de 423 661 €.

L'article 55 modifié de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a instauré l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants (hors Ile-de-France) de réaliser plus de 25 % de logements sociaux sur leur territoire. À défaut, un prélèvement est réalisé sur les recettes fiscales après une procédure contradictoire et un constat de carence opéré par le préfet. La commune de Pérols, concernée par cette obligation, présente un taux de réalisation de logements sociaux nettement inférieur au seuil légal, soit 1,18 %

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

en 2008, 1,14 % en 2011 puis 1,63 % en 2014. Un prélèvement sur recettes à hauteur de 423 461 € a donc été opéré à partir de l'exercice 2015.

Bien que faisant valoir les faibles réserves foncières disponibles³, la commune a indiqué souhaiter se mettre en conformité avec les dispositions de la loi SRU, d'ici 2025, en signant un contrat de mixité sociale (CMS) tripartite : État, métropole et commune. La commune a ainsi délibéré le 26 mai 2016 en s'engageant à réaliser 637 logements entre 2014 et 2019.

Selon l'ordonnateur, le prélèvement sur recettes devrait ainsi passer de 423 461 € en 2015 à 200 000 € en 2018 puis 100 000 € en 2019.

La chambre prend acte des engagements formalisés au contrat de mixité sociale 2014-2019 et rappelle que le respect du calendrier constitue une condition importante du retour à l'équilibre financier de la commune.

Une hausse de 36 % des taxes foncières et d'habitation à compter de 2016

Pour enrayer la diminution de ses ressources, le conseil municipal de Pérols a, par délibération du 26 février 2016, arrêté une progression moyenne de 36 % des taux d'imposition⁴.

tableau 7 : Évolution des produits et des taux moyens des trois taxes communales 2015/2016 et comparaison aux moyennes départementale et nationale de la strate en 2015

	Bases nettes	Produit moyen de la taxe d'habitation par habitant	Produit moyen de la taxe foncière bâtie par habitant	Produit moyen de la taxe foncière non bâtie par habitant
Commune de Pérols en 2015	TH : 2 071 € TFB : 2 125 € TFNB : 4 €	340 € (taux de 16,41 %)	497 € (taux de 23,39 %)	5 € (taux de 105,87 %)
Commune de Pérols en 2016 ⁵		467 € (taux de 22,32 %)	683 € (taux de 31,81 %)	7 € (taux de 143,98 %)
Moyenne départementale de la strate en 2015	TH : 1 731 € TFB : 1 365 € TFNB : 14 €	295 €	332 €	13 €
Moyenne nationale de la strate en 2015	TH : 1 340 € TFB : 1 214 € TFNB : 14 €	197 €	255 €	8 €

Source : CRC, d'après DGFIP

tableau 8 : Évolution du rendement des impôts locaux entre 2015 et 2016

en €	CA 2015	BP + DM 2016
Impôts locaux avant prélèvement art. 55 loi SRU	7 527 402	10 393 425
- Prélèvement art. 55 loi SRU	423 461	425 000
= Impôts locaux nets des restitutions	7 103 941	9 968 425

Source : commune de Pérols

³ Le plan de prévention du risque inondation et le plan d'exposition au bruit en raison de la proximité de l'aéroport Montpellier-Méditerranée limitent le recours aux quelques réserves foncières disponibles.

⁴ Cette hausse était justifiée par la collectivité par les facteurs suivants : la baisse de la dotation globale de fonctionnement passant de 956 200 € en 2013 à 715 653 € en 2015, soit une baisse de 240 547 € au cours des trois derniers exercices. Cette baisse s'est poursuivie en 2016, la DGF ayant été notifiée à 325 464 €, soit 630 736 € de baisse sur les quatre derniers exercices ; la revalorisation du point d'indice des agents de catégorie C ainsi que les hausses de charges au cours des trois derniers exercices pour un montant de 426 000 € ; le prélèvement sur les recettes à la suite du constat de carence sur le non-respect de l'obligation de réalisation de 25 % de logements sociaux sur le territoire communal pour un montant de 423 431 € en 2016 ; l'annuité du capital de la dette pour un montant de 937 799 € en 2015 ainsi que de la charge d'intérêt de la dette de 342 221 € en 2015.

⁵ Le produit 2016 de la commune de Pérols a été obtenu en appliquant la variation 2015/2016 votée et pondérée par l'effet de l'évolution nationale des bases.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

2.1.1.1.2. Les autres ressources fiscales propres en progression

Les autres ressources fiscales ont presque triplé sur la période passant de 602 k€ à 1 664 k€, essentiellement en raison de la croissance des droits de mutation à titre onéreux (+ 569 k€) et des produits des taxes sur les activités de service et de domaine (+ 457 k€).

tableau 9 : Évolution des autres taxes

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. période
Taxes sur activités de service et domaine	30 978	637 974	336 114	507 836	472 338	378 437	488 627	1 477,33 %
Taxes sur activités industrielles	239 285	243 171	267 761	339 689	223 969	279 071	274 462	14,70 %
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux – DMTO)	332 597	433 483	439 428	439 337	391 607	475 516	901 303	170,98 %
Total	602 860	1 314 628	1 043 303	1 286 862	1 087 914	1 133 024	1 664 392	176,08 %

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Au cours de la période (hors année 2015), le montant moyen annuel des droits de mutation était de 418 661 € contre 903 044 € en 2015. L'année 2015 a été favorable à la commune en raison de la vente de terrains sur la zone d'activité commerciale du Fenouillet à la société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier (SAAM). En 2016, les droits de mutation devraient s'établir à 600 000 € en tenant compte à la fois du montant habituel annuel moyen des droits de mutation (environ 450 000 €) et de la réalisation de deux autres opérations foncières importantes concernant une nouvelle fois la ZAC du Fenouillet.

S'agissant des produits des taxes sur les activités de service et domaine, leur croissance découle de l'instauration, par une délibération du 28 mai 2009, de la taxe locale sur les publicités et enseignes (TLPE), laquelle a produit 603 048 € de recettes au titre de l'année 2010. Cette ressource s'est toutefois contractée dès 2011, les commerçants ayant adapté leurs enseignes pour réduire leur contribution. La TLPE ne représentait plus en 2015 que 265 017 €. Si l'objectif de limiter la pollution visuelle a été atteint, le produit de la taxe est aujourd'hui réel mais peu dynamique.

2.1.1.2. Des produits rigides en nette diminution

Les recettes institutionnelles, qui représentaient entre 2009 et 2014 en moyenne 20,59 % des ressources, se sont contractées pour s'établir à 16,37 % en 2015 soit 1,8 M€. Elles sont ainsi en recul de près d'un quart par rapport à 2014 alors qu'elles avaient observé une relative stabilité depuis 2009, autour de 2,3 M€.

2.1.1.2.1. Une baisse des ressources institutionnelles

La baisse des ressources institutionnelles est imputable à une diminution de la dotation globale de fonctionnement amorcée dès l'exercice 2014 dans le cadre de la contribution de l'ensemble des collectivités territoriales au retour à l'équilibre des finances publiques. Cette baisse s'est accentuée en 2016⁶.

⁶ DGF notifiée en 2016 : 422 946 € (dont 325 464 € de dotation forfaitaire et 97 482 € de dotation d'aménagement – DSR).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement s'est contractée de 533 254 €, soit une baisse de 55,76 % entre 2013 et 2016. Cette baisse n'a pas été compensée par l'évolution de la dotation de solidarité rurale (+ 20 936 € au cours de la même période soit + 27,35 %).

Les participations sont, pour leur part, en progression constante sur l'ensemble de la période. Les autres attributions et participations sont stables sur la période 2010-2015.

tableau 10 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	939 883	951 540	915 246	911 525	956 200	897 737	715 653	-4,4%
Dont dotation forfaitaire	867 018	875 845	840 426	836 641	879 654	818 561	630 741	-5,2%
Dont dotation d'aménagement	72 865	75 695	74 820	74 884	76 546	79 176	84 912	2,6%
Autres dotations	5 376	4 206	1 947	0	0	0	0	-100,0%
Participations	491 815	558 900	681 563	620 694	683 004	894 742	926 355	11,1%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 911 025	1 792 517	1 861 094	1 785 342	1 865 863	2 028 558	1 879 343	-0,3%

Source : Logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Au budget primitif 2016, après intégration des décisions modificatives, la commune anticipait un niveau de ressources institutionnelles à 1 614 672 €, soit une baisse de 264 671 € entre 2015 et 2016 (- 14,08 %).

2.1.1.2.2. La suppression de la fiscalité reversée à compter de 2015

La fiscalité reversée a connu une période de relative stabilité entre 2009 et 2014 avec un montant moyen de 410 000 €. À compter de 2015, l'attribution de compensation brute est devenue une charge en raison du transfert de compétences de la commune vers la métropole.

tableau 11 : Évolution de la fiscalité reversée par l'État et l'agglomération / métropole

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	482 383	570 094	489 807	416 944	382 195	416 944	-1 416 000	-100,0%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	0	16 000	0	34 749	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	482 383	570 094	489 807	432 944	382 195	451 694	-1 416 000	-100,0%

Source : logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Face à la baisse de ces ressources institutionnelles et à la suppression de la fiscalité reversée, les produits flexibles ont conservé leur dynamisme.

2.1.1.3. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont plus que triplé sur la période pour s'établir à 2 M€ en 2015 (contre 634 k€ en 2009).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 12 : Évolution des produits des services, du domaine et des ventes diverses

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	18 849	19 086	20 303	20 193	18 543	19 273	13 196	-5,8%
+ Domaine et récoltes	107 183	79 687	68 714	142 017	116 795	102 369	70 849	-6,7%
+ Travaux, études et prestations de services	429 910	440 067	602 618	813 749	798 459	823 252	785 327	10,6%
+ Mise à disposition de personnel facturée	40 000	40 000	18 679	0	19 097	36 973	476 958	51,1%
+ Remboursement de frais	0	0	0	0	0	0	652 114	N.C.
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	595 943	578 840	710 314	975 958	952 894	981 868	1 998 443	22,3%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	39 013	40 031	40 422	30 406	43 403	33 173	36 007	-1,3%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	838	0	0	0	0	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	39 013	40 031	41 261	30 406	43 403	33 173	36 007	-1,3%
= Ressources d'exploitation (a+b)	634 955	618 871	751 575	1 006 364	996 296	1 015 041	2 034 450	21,4%

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

L'année 2015 a constitué cependant une année atypique en raison du transfert de compétences à la métropole⁷.

Retraité des mises à disposition de personnel et des remboursements de frais⁸, le montant des ressources d'exploitation pour l'exercice 2015 s'est établi à 906 345 €, soit en baisse de 7,69 % (- 75 k€) par rapport à 2014.

La commune justifie cette diminution par trois facteurs.

Tout d'abord, les ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés ont connu une baisse de 6 k€ entre 2014 et 2015 en raison d'une panne de panneaux photovoltaïques placés sur un dojo communal et dont l'électricité était revendue à EDF. Le niveau antérieur de recettes autour de 19 000 € devrait être retrouvé en 2016.

La baisse des produits des domaines est également imputable au transfert au 1^{er} janvier 2015 à la métropole de la compétence voirie. Le produit de la redevance d'occupation du domaine public (RODP) versée par les grandes entreprises de réseau (Enedis, GRDF et Orange) a ainsi été transféré simultanément à la métropole.

Enfin, la diminution des produits des prestations de services s'explique par la fermeture du centre de loisirs en août et lors des vacances de fin d'année⁹.

⁷ Les mises à disposition de personnels et les remboursements des compétences transférées au 1^{er} janvier 2015 à la métropole mais déléguées par celle-ci à la collectivité ont fait progresser le produit « des ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursement de frais » de plus de 1 M€. À compter de 2016, les personnels de la ville mis à la disposition de la métropole contre remboursement au cours de l'exercice 2015 ont été effectivement transférés à l'EPCI. Il en résultera une baisse concomitante des charges de personnel de la commune au chapitre 012 et de la recette correspondante au chapitre 70 tel que prévu à la délibération 2015-11-19/5 du 19 novembre 2015.

⁸ Charges à caractère général supportées par la commune en lieu et place de la métropole et remboursées par cette dernière durant l'année transitoire (2015).

⁹ Cette décision a eu pour effet de baisser concomitamment les dépenses de personnel et frais assimilés pour 42 000 €.

Les ressources d'exploitation, déduction faite des remboursements des personnels mis à disposition, ont donc diminué en 2015. L'année 2016 ne devrait pas permettre à la commune de revenir au niveau de ressources de 2014.

2.1.1.4. Les travaux en régie

Les travaux en régie ont fortement varié au cours de la période. La commune imputait les travaux en régie de l'année n en année n+1 jusqu'en 2014. En 2015, ont été imputés les travaux réalisés en 2014 ainsi que ceux de l'année en cours, ce qui explique le doublement de l'année 2015¹⁰. En 2016 les travaux en régie de l'année N ont été imputés sur le budget de l'année N pour un montant de 113 195 €.

tableau 13 : Évolution des travaux en régie

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Travaux en régie	149 052	169 904	0	102 451	36 157	89 167	213 339

Source : logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

2.1.2. Des charges de gestion courante en croissance

Les charges de gestion ont cru de plus de 2 842 660 € sur la période, soit une hausse de plus d'un tiers.

tableau 14 : Évolution des charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	2 281 323	2 311 150	2 442 519	2 956 285	3 132 227	3 385 213	3 334 353
Charges de personnel ¹¹	4 889 672	5 056 776	5 467 641	5 645 054	5 883 904	6 647 836	6 799 142
Subventions de fonctionnement	154 967	168 930	192 350	146 650	270 450	268 187	259 237
Autres charges de gestion	499 201	482 651	196 822	236 003	348 364	267 769	275 090
Total des charges de gestion	7 825 163	8 019 507	8 299 332	8 983 992	9 634 946	10 569 005	10 667 823

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Cette hausse s'explique pour un tiers par l'augmentation des charges à caractère général (+ 1,05 M€) et pour deux tiers par l'augmentation des charges de personnel (+ 1,9 M€).

L'exercice 2015 a marqué un ralentissement de la hausse continue des charges qui a caractérisé la période 2009-2014. Les charges de personnel étaient en hausse de 151 306 €, soit 2,27 % sur la même période. Enfin, les subventions et autres charges de gestion étaient quasiment stables.

¹⁰ Cette pratique est plus conforme aux recommandations du comité national de fiabilité des comptes locaux qui préconise que les immobilisations soient effectuées en fin de l'exercice au cours duquel les travaux ont été réalisés et non au cours de l'exercice suivant.

¹¹ Charges de personnel = chapitre 012 « Charges de personnel, frais assimilés » - chapitre 013 « Atténuations de charges ».

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

2.1.2.1. Les charges à caractère général : une augmentation continue jusqu'en 2014

La commune a consacré 2 682 239 €¹² à ses charges à caractère général au titre de l'année 2015, déduction faite des charges exposées pour le compte de la métropole, soit une baisse de 703 273 € entre 2014 et 2015 (- 20,77 %) qui doit être mise en rapport avec le montant de l'attribution de compensation versée par la commune à la métropole.

tableau 15 : Évolution des charges à caractère général¹³

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	var. annuelle moyenne	Variation sur la période
Charges à caractère général	2 281 323	2 311 150	2 442 519	2 956 285	3 132 227	3 385 213	3 334 353	6,5%	46,16%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	823 347	806 199	915 940	1 084 256	1 105 777	1 099 518	1 082 394	4,7%	31,46%
Dont crédit-bail	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont locations et charges de copropriétés	9 751	20 720	25 771	33 627	44 016	251 308	350 386	81,7%	3493,26%
Dont entretien et réparations	380 378	343 448	338 982	504 818	679 161	530 608	424 179	1,8%	11,52%
Dont assurances et frais bancaires	210 548	153 932	215 958	211 739	228 107	292 376	299 813	6,1%	42,40%
Dont autres services extérieurs	109 845	104 721	129 730	122 153	146 954	131 015	65 878	-8,2%	-40,03%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	0	1 000	0	4 000	300	N.C.	N.C.
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	257 572	337 812	310 887	350 583	403 141	457 157	357 696	5,6%	38,87%
Dont honoraires, études et recherches	45 871	89 452	101 550	149 201	64 198	79 478	155 475	22,6%	238,94%
Dont publicité, publications et relations publiques	353 343	344 057	316 037	322 212	310 821	390 173	454 975	4,3%	28,76%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	5 276	7 640	44 607	49 427	41 756	26 972	39 811	-40,1%	654,60%
Dont déplacements et missions	4 622	1 357	3 381	37 836	26 197	22 245	33 646	39,2%	627,93%
Dont frais postaux et télécommunications	53 743	57 500	65 154	53 263	60 404	86 856	56 720	0,9%	5,54%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	27 027	44 311	30 166	36 168	21 696	13 506	13 080	-11,4%	-51,60%

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Cinq postes de dépenses permettent d'expliquer la hausse des charges à caractère général : les achats autres que les terrains à aménager¹⁴, les charges de location et de copropriété¹⁵,

¹² Les charges à caractère général représentaient 3 334 353 € au 31 décembre 2015. De ce montant, doivent cependant être déduites les charges ayant fait l'objet d'un remboursement de frais (652 114 € en 2015) correspondant aux compétences transférées à la métropole au 1^{er} janvier 2015 mais exercées par la commune pour le compte de la métropole pour cette seule année.

¹³ L'année 2012 est la première année de rattachement de charges. Les factures non parvenues des fournisseurs et rattachées à l'exercice précédent ont évolué de la façon suivante : 94 138 € en 2012, 318 703 € en 2013, 202 757 € en 2014 et 135 819 € en 2015.

¹⁴ Les achats autres que les terrains à aménager représentent 32,46 % des charges à caractère général en 2015. Elles ont augmenté de 31,46 % sur l'ensemble de la période sous-revue, soit une moyenne de 4,7 %. Toutefois, cette augmentation est imputable à la période 2009-2012. Entre 2012 et 2015, les achats autres que les terrains à aménager sont restés stables, n'appelant dès lors pas d'observation particulière.

¹⁵ Les charges de location et de copropriété ont augmenté de 81,75 % en moyenne annuelle au cours de la période. La commune justifie cela par la location d'un terrain à usage de parking à compter de 2013, des nouveaux contrats de matériel roulant et autres matériaux et la location des bâtiments modulaires des services techniques. Parmi ces locations, les préfabriqués loués pour trois ans avec option d'achat pour les services techniques pour 193 752 € annuels doivent être acquis. La charge à caractère générale sur ce poste doit ainsi disparaître après acquisition pour 95 680 €. En 2016, les crédits ouverts au budget primitif complété des décisions modificatives font apparaître une prévision de 318 800 € sur ce poste, soit une baisse prévisionnelle de 31 586 € (- 9,01 %).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

les charges d'entretien et de réparation¹⁶, les honoraires, études et recherches¹⁷ et enfin les publicités, publications et relations publiques.

Les frais liés aux publicités et relations publiques¹⁸ ont augmenté entre 2013 et 2015 de 144 154 € (+ 46,37 %). Cette hausse est principalement imputable aux manifestations culturelles de la commune : les fêtes et cérémonies ainsi que les réceptions qui ont progressé de 24,83 % sur la période.

tableau 16 : Évolution des dépenses consacrées aux fêtes et cérémonies ainsi que les réceptions

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. période
Fêtes et cérémonies	273 849	254 818	229 938	236 073	227 162	280 069	327 161	+ 19,46 %
Réceptions	0	0	3 380	37 333	22 847	19 840	31 170	NC
Total	273 849	254 818	233 318	273 406	250 009	299 909	364 331	+ 24,83 %

Source : Comptes administratifs 2009-2015

2.1.2.2. Des charges de personnel élevées

Les charges de personnel représentaient en moyenne 61,2 % des charges de gestion courante au cours de la période. Ce niveau est élevé et entraîne une forte rigidité de l'ensemble des charges rendant plus complexe la mise en œuvre d'un plan d'économies.

L'augmentation de 40 % des charges de personnel au cours de la période s'explique par la croissance particulièrement dynamique de la rémunération principale des personnels titulaires (+ 4,5 % en moyenne annuelle) et plus forte encore du régime indemnitaire (+ 12,1 % en moyenne annuelle), ainsi que par la politique d'avancement d'échelon et de grade.

La rémunération principale des personnels titulaires a en effet augmenté très progressivement de 2009 à 2012 (+ 92 000 € soit 3,6 %), davantage à partir de 2013 (+ 6,14 %) et encore plus en 2014 (+ 13,21 %).

Le régime indemnitaire des personnels titulaires a connu une croissance encore plus significative avec des hausses respectives de 19 % et 18 % en moyenne en 2012 et 2014.

Bien qu'elle présente une augmentation globale de 25,13 % au cours de la période, le montant des rémunérations versées aux personnels non titulaires a diminué depuis 2013 du fait de la politique de titularisations mise en place.

¹⁶ Les charges d'entretien et de réparation (somme des comptes 615) ont connu une augmentation de 11,52 % au cours de la période sous revue. La commune indique qu'il y a eu un rattrapage sur ce poste avec la nécessité de préserver et d'entretenir le patrimoine. Les crédits ouverts en 2016 au budget primitif complété des décisions modificatives font état d'une prévision de 646 950 € confirmant la poursuite de cet effort d'entretien.

¹⁷ Les honoraires, études et recherches ont connu des fluctuations importantes au cours de la période sous revue avec une hausse de 228,94 %. Ces fluctuations ont pu être corrélées avec l'évolution des contentieux en cours notamment dans le secteur des ressources humaines et dans une moindre proportion de l'urbanisme. La commune a souhaité engager des démarches non contentieuses pour régler les conflits dans le domaine des ressources humaines. Celles-ci ont abouti à des accords et devraient réduire le montant des honoraires d'avocats.

¹⁸ Somme des comptes 623.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 17 : Évolution des rémunérations du personnel

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Var. période
Rémunération principale	2 514 115	2 626 880	2 695 159	2 606 999	2 767 067	3 132 469	3 270 723	4,5%	30,09%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	400 300	430 406	457 580	503 997	600 188	673 818	795 776	12,1%	98,80%
+ Autres indemnités	44 019	45 591	41 387	36 657	46 901	54 954	54 477	3,6%	23,76%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 958 433	3 102 876	3 194 126	3 147 654	3 414 156	3 861 241	4 120 976	5,7%	39,30%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>85,3%</i>	<i>85,9%</i>	<i>80,7%</i>	<i>78,6%</i>	<i>80,3%</i>	<i>80,9%</i>	<i>83,6%</i>		
Rémunération principale	500 613	438 719	671 805	748 828	710 177	726 086	569 917	2,2%	13,84%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	41 691	79 887	110 402	110 438	77 236	56 512	N.C.	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	500 613	480 410	751 692	859 230	820 615	803 322	626 429	3,8%	25,13%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>14,4%</i>	<i>13,3%</i>	<i>19,0%</i>	<i>21,4%</i>	<i>19,3%</i>	<i>16,8%</i>	<i>12,7%</i>		
Autres rémunérations (c)	11 020	27 141	13 942	0	14 869	109 155	183 188	59,8%	1562,25%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	3 470 067	3 610 427	3 959 759	4 006 884	4 249 640	4 773 718	4 930 594	6,0%	42,09%
Atténuations de charges	89 985	84 986	196 699	111 361	175 156	162 926	198 223	14,1%	120,28%
= Rémunérations du personnel	3 380 082	3 525 441	3 763 059	3 895 523	4 074 483	4 610 792	4 732 371	5,8%	40,01%

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Cette diminution s'est accentuée en 2015 du fait de la décision de la commune de ne pas remplacer les agents absents et du non-renouvellement des neuf contrats d'enseignants de l'école de musique ainsi que ceux des deux enseignants de l'école de danse et de celui de l'agent du théâtre. Ces trois derniers interviennent désormais dans le cadre d'une association. Par ailleurs, la mise à disposition de personnels communaux auprès de la métropole a pour contrepartie le remboursement de leurs traitements pour 476 958 €. Le transfert de 11 agents est devenu définitif au 1^{er} janvier 2016. Le montant total des charges de personnel net des remboursements s'élevait en conséquence à 6,32 M€, soit une diminution de 4,37 % par rapport à l'année 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 18 : Évolution des charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Var. période
Rémunérations du personnel	3 380 082	3 525 441	3 763 059	3 895 523	4 074 483	4 610 792	4 732 371	5,8%	40,01%
+ Charges sociales	1 366 161	1 374 014	1 534 029	1 578 994	1 629 859	1 851 123	1 879 906	5,5%	37,61%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	103 851	116 688	139 292	142 415	153 467	161 819	163 882	7,9%	57,81%
+ Autres charges de personnel	12 109	12 137	96	0	0	0	0	-100,0%	-100,00%
= Charges de personnel interne	4 862 203	5 028 280	5 436 476	5 616 932	5 857 809	6 623 734	6 776 159	5,7%	39,36%
Charges sociales en % des CP interne	28,1%	27,3%	28,2%	28,1%	27,8%	27,9%	27,7%		-1,26%
+ Charges de personnel externe	27 469	28 497	31 164	28 122	26 095	24 102	22 983	-2,9%	-16,33%
= Charges totales de personnel	4 889 672	5 056 776	5 467 641	5 645 054	5 883 904	6 647 836	6 799 142	5,6%	39,05%
CP externe en % des CP total	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%		
Charges totales de personnel	4 889 672	5 056 776	5 467 641	5 645 054	5 883 904	6 647 836	6 799 142	5,6%	39,05%
- Remboursement de personnel mis à disposition	40 000	40 000	18 679	0	19 097	36 973	476 958	51,1%	1092,39%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	4 849 672	5 016 776	5 448 961	5 645 054	5 864 808	6 610 863	6 322 185	4,5%	30,36%
en % des produits de gestion	47,8%	45,7%	50,0%	48,5%	51,4%	56,4%	55,1%		

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

Le niveau des dépenses de personnel rapporté au nombre d'habitants (763 €) est supérieur de 33,27 % à celui de la moyenne des communes relevant de la même strate (532 €).

2.1.2.3. Les subventions de fonctionnement

Au total les subventions de fonctionnement ont augmenté de 101 490 € au cours de la période (soit 65,49 %), pour l'essentiel au bénéfice des personnes de droit privé, mais elles ne représentaient toutefois que 2,3 % des dépenses de fonctionnement en 2015 (6,7 % pour les communes de la strate). Ceci se traduit par une dépense moyenne par habitant de 29 €. Ce montant est très inférieur à la moyenne de la strate (70 € par habitant).

À compter de 2014 toutefois, le niveau des subventions a légèrement diminué. Ainsi, la commune leur a consacré 259 237 € en 2015. 30 000 € ont été accordés au centre communal d'action sociale en 2015 et en 2016 (contre 80 000 € en 2014, soit une baisse de 62,5 %) et 5 000 € à la caisse des écoles en 2015 avant de revenir en 2016 au montant initial de 2014, soit 12 100 €.

tableau 19 : Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total subventions de fonctionnement	154 967	168 930	192 350	146 650	270 450	268 187	259 237	256 457
dont CCAS	58 339	59 000	44 000	32 000	75 500	80 000	30 000	30 000
dont caisse des écoles	9 718	9 980	6 800	9 500	13 500	12 100	5 000	12 250
dont subventions aux personnes de droit privé	86 910	99 950	141 550	105 150	181 450	176 087	224 237	214 357

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion et BP 2016

La chambre observe que si le montant total des subventions de fonctionnement a diminué en 2015 et 2016, c'est essentiellement dû à la diminution des crédits accordés au CCAS.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

2.1.2.4. Les autres charges de gestion courante

Les autres charges de gestion courante ont connu une diminution de 45 % sur la période. Cela s'explique essentiellement par la dissolution du SIVOM de l'Étang de l'Or¹⁹ le 31 décembre 2010. La contribution aux organismes de regroupement qui intégrait la restauration scolaire a cessé au 1^{er} janvier 2011 et la compétence a été internalisée par la commune.

tableau 20 : Évolution des charges de gestion courante

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle	Var. période
Autres charges de gestion	499 201	482 651	196 822	236 003	348 364	267 769	275 090	-9,5%	-44,89%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>328 037</i>	<i>316 026</i>	<i>58 968</i>	<i>66 184</i>	<i>73 738</i>	<i>49 860</i>	<i>50 401</i>	<i>-26,8%</i>	<i>-84,64%</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>54 817</i>	<i>51 412</i>	<i>20 586</i>	<i>46 569</i>	<i>106 164</i>	<i>60 720</i>	<i>15 957</i>	<i>-18,6%</i>	<i>-70,89%</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>108 460</i>	<i>109 194</i>	<i>109 471</i>	<i>109 551</i>	<i>120 401</i>	<i>120 782</i>	<i>122 842</i>	<i>2,1%</i>	<i>13,26%</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>7 887</i>	<i>6 018</i>	<i>7 663</i>	<i>6 374</i>	<i>10 160</i>	<i>9 063</i>	<i>5 885</i>	<i>-4,8%</i>	<i>-25,38%</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>31 787</i>	<i>5 957</i>	<i>55 478</i>	<i>N.C.</i>	<i>N.C.</i>

Source : Logiciel Anafi

2.1.3. Un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement fortement dégradés au cours de la période sous revue

Les produits de gestion ont augmenté de 2,1 % en moyenne annuelle (+ 13,14 % entre 2009 et 2015). Dans le même temps, les charges de gestion ont progressé de 5,3 % en moyenne annuelle (+ 36 % sur la période), soit plus du double des produits.

L'EBF, résultant du différentiel entre produits et charges de gestion, s'est donc fortement dégradé en se réduisant de 16,1 % en moyenne annuelle, soit plus des deux tiers depuis 2009, pour s'établir fin 2015 à 811 642 €. Il ne représente ainsi plus que 7,1 % des produits de gestion.

¹⁹ Le SIVOM de l'Étang de l'Or gère les compétences suivantes : eau potable, assainissement, restauration scolaire, services enfance, sports et tourisme, action sociale envers les personnes âgées et transport scolaire. Il a été dissout le 31 décembre 2010. Ses compétences ont été transférées à la communauté de communes du Pays de l'Or le 1^{er} janvier 2011 pour les communes-membres de cette communauté.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 21 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var période
= Produits de gestion (a+b+c = A)	10 146 644	10 979 364	10 895 721	11 631 680	11 401 922	11 728 683	11 479 465	13,14%
= Charges de gestion (B)	7 825 163	8 019 507	8 299 332	8 983 992	9 634 946	10 569 005	10 667 823	36,33%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 321 481	2 959 857	2 596 389	2 647 688	1 766 976	1 159 679	811 642	-65,04%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>22,9%</i>	<i>27,0%</i>	<i>23,8%</i>	<i>22,8%</i>	<i>15,5%</i>	<i>9,9%</i>	<i>7,1%</i>	<i>-69,10%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-235 132	-171 334	-182 316	-259 916	-386 592	-401 810	-342 199	45,54%
+/- Autres produits et charges excep. réels	22 326	26 699	-108 078	-52 256	25 875	25 652	246 743	1005,19%
= CAF brute	2 108 675	2 815 222	2 305 996	2 335 516	1 406 259	783 521	716 186	-66,04%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,8%</i>	<i>25,6%</i>	<i>21,2%</i>	<i>20,1%</i>	<i>12,3%</i>	<i>6,7%</i>	<i>6,2%</i>	
- Annuité en capital de la dette	578 615	549 554	525 392	571 916	1 368 784	903 827	937 799	62,08%
= CAF nette ou disponible (C)	1 530 061	2 265 667	1 780 603	1 763 599	37 475	-120 306	-221 613	-114,48%

Source : CRC, logiciel Anafi d'après comptes de gestion

La dégradation de l'EBF a contribué à atrophier la CAF brute qui s'établissait à 6,2 % des produits de gestion en 2015, soit un niveau insuffisant en raison de l'annuité en capital de la dette supérieure à la CAF brute, produisant ainsi une CAF nette négative depuis 2014 pour s'établir en 2015 à - 221 k€.

2.2. Le financement des investissements

Le financement propre disponible s'est contracté entre 2009 et 2015 (- 2,4 M€) avec une aggravation entre 2014 et 2015 où celui-ci est passé de 1 063 349 € à 391 563 €, soit une diminution de 671 786 € (- 63,17 % par rapport à 2014).

Cette situation s'explique par la conjonction d'une CAF nette devenue négative en 2014 (- 120 306 €) et 2015 (- 221 613 €) et des recettes d'investissement hors emprunts (essentiellement le FCTVA) qui ont elles aussi diminué (- 677 k€ sur la période soit - 52,48 %).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 22 : Évolution de la capacité puis du besoin de financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	2 108 675	2 815 222	2 305 996	2 335 516	1 406 259	783 521	716 186	12 471 375
- Annuité en capital de la dette	578 615	549 554	525 392	571 916	1 368 784	903 827	937 799	5 435 888
= CAF nette ou disponible (C)	1 530 061	2 265 667	1 780 603	1 763 599	37 475	-120 306	-221 613	7 035 487
TLE et taxe d'aménagement	156 149	415 417	361 730	120 307	171 257	107 861	199 527	1 532 248
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 030 974	469 937	349 747	528 214	943 100	795 598	319 758	4 437 327
+ Subventions d'investissement reçues	103 864	197 384	681 041	216 188	775 965	278 469	92 892	2 345 804
+ Produits de cession	0	200	0	4 372	12 133	1 727	1 000	19 432
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 290 987	1 082 937	1 392 518	869 082	1 902 455	1 183 655	613 177	8 334 811
= Financement propre disponible (C+D)	2 821 047	3 348 605	3 173 121	2 632 681	1 939 930	1 063 349	391 563	15 370 298
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tix en</i>	<i>125,2%</i>	<i>101,9%</i>	<i>94,8%</i>	<i>40,5%</i>	<i>46,4%</i>	<i>44,6%</i>	<i>21,3%</i>	<i>64,6%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 252 587	3 285 491	3 346 364	6 507 432	4 184 677	2 381 892	1 837 179	23 795 621
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	4 545	1 557	84 789	48 090	190 134	5 000	334 115
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou	0	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	3 750	6 000	5 250	0	0	15 000
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	55 644	0	0	0	0	55 644
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 282	0	0	0	0	0	0	1 282
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	567 178	58 569	-234 193	-3 965 540	-2 298 086	-1 508 677	-1 450 616	-8 831 364
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	-76 677	62 012	-279 169	-293 833
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	567 178	58 569	-234 193	-3 965 540	-2 374 763	-1 446 665	-1 729 784	-9 125 197
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de	550 000	0	700 000	2 600 000	4 604 673	2 027 833	2 000 000	12 482 506
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 117 178	58 569	465 807	-1 365 540	2 229 910	581 168	270 216	3 357 308

Source : Logiciel Anafi, d'après comptes de gestion

En cumul sur la période, le financement propre disponible s'établit à 15,3 M€ (7 M€ de CAF nette et 8,3 M€ de recettes d'investissement hors emprunts) et couvre donc en moyenne 65 % des dépenses d'équipement réalisées (23 M€). En revanche, l'évolution de ce taux d'autofinancement des investissements est particulièrement critique puisqu'il a décliné fortement, passant de 125 % en 2009 à 21 % en 2015 (40 % en moyenne sur les quatre derniers exercices) obérant la capacité d'investissement de la collectivité.

La collectivité génère ainsi un besoin de financement propre depuis 2011. Le besoin de financement propre cumulé sur la période s'élève à - 8,8 M€ et le besoin de financement, après déduction du solde des opérations pour comptes de tiers, à - 9,1 M€.

Sur la période, la commune a contracté pour 12,5 M€ d'emprunts nouveaux, soit un niveau excédant de plus de 3 M€ le besoin de financement. Cette sur-mobilisation des emprunts est

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

particulièrement prégnante depuis 2013 où 4,6 M€ d'emprunts nouveaux ont été contractés pour le financement du gymnase Colette Besson.

En cumul sur la période, la collectivité a donc reconstitué son fonds de roulement net global à hauteur de 3,35 M€, essentiellement grâce à l'emprunt, sans nécessité patrimoniale notamment sur les exercices 2009, 2011, 2013 à 2015.

Le remboursement de ces emprunts va continuer de peser sur le niveau de la CAF.

La politique d'investissement n'est ainsi pas soutenable avec une CAF nette négative.

2.3. La situation patrimoniale

2.3.1. Une accélération récente du recours à la dette

2.3.1.1. Un doublement de la dette au cours de la période

L'encours de dette a augmenté de 124,91 % sur la période, passant de 5,66 M€ en 2009 à 12,73 M€ en 2015. Cette hausse conjuguée à la contraction de la CAF a entraîné une forte dégradation de la capacité de désendettement qui s'établissait à un niveau critique en 2015 (17,8 ans contre 2,7 ans en 2009). Retraitée de la trésorerie, la capacité de désendettement est ramenée à 13,8 ans, ce qui demeure élevé.

tableau 23 : Dépenses d'équipements et évolution de la dette

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement au CA	2 103 535	3 120 132	3 347 921	6 489 770	4 227 263	2 482 859	1 628 840
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	235 174	171 370	182 352	263 952	386 624	401 839	342 221
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,2 %	3,4 %	3,4 %	3,6 %	3,7 %	3,4 %	2,7 %
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	5 106 060	4 731 604	4 142 362	7 415 916	8 133 563	9 057 665	9 850 110
Capacité de désendettement BP ²⁰	2,4	1,7	1,8	3,2	5,8	11,6	13,8
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 662 320	5 112 765	5 287 373	7 315 457	10 551 346	11 675 352	12 737 552
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,7	1,8	2,3	3,1	7,5	14,9	17,8

Source : Logiciel Anafi d'après comptes de gestion de la commune

En conséquence, les charges financières ont augmenté de 45,51 % au cours de la période.

tableau 24 : Évolution des charges financières

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. période
Charges financières	235 174	171 370	182 352	263 952	386 624	401 839	342 221	45,51%

Source : Logiciel Anafi d'après comptes de gestion

L'inflexion observée en 2015 est le fruit de la conjonction d'une annuité de l'exercice plus faible qu'en 2014 en raison d'emprunts arrivés à échéance et de la souscription d'un nouvel emprunt de 2 000 000 € le 7 juillet 2015 mais dont la première échéance n'est intervenue que le 31 janvier 2016. Cet emprunt avait été souscrit, selon la commune, pour couvrir 2,29 M€ de dépenses

²⁰ Trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du BP).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

d'investissement engagées en janvier 2014, ainsi que l'achat, à la suite d'une délibération du 19 novembre 2015, d'un terrain et de la cave coopérative.

La prévision des charges financières pour 2016 était de 576 000 €. Elle résulte de la décision de la souscription de l'emprunt de 2 M€ susmentionnée mais également du remboursement anticipé le 25 juin 2016 d'un emprunt contracté le 25 mars 2012, pour un montant initial de 1 198 299,23 €.

2.3.1.2. Un remboursement anticipé d'un emprunt non-justifié

La commune a souhaité engager une stratégie de désendettement à compter de 2016. À cet effet, le maire a validé le remboursement anticipé d'un emprunt qui avait été souscrit auprès du Crédit Foncier suite à une cession de la Caisse d'Épargne (prêt d'investissement n° 00002970992T). Ce prêt avait été souscrit le 25 mars 2012 pour une durée de 153 mois à un taux d'intérêt fixe de 2,29 % et pour un montant initial de 1 198 299,23 €. Toutefois, en remboursant de façon anticipée, la commune a payé 55 463,92 € de plus que si elle était allée au terme de l'emprunt.

Au regard des caractéristiques du prêt à taux fixe, le risque auquel était exposée la collectivité ne justifiait pas un remboursement anticipé alors même qu'elle venait d'emprunter 2 M€ moins de 12 mois auparavant.

2.3.2. Le fonds de roulement

Malgré la diminution du résultat de fonctionnement (- 1,4 M€), les ressources propres élargies ont augmenté de 15,6 M€ (+ 39 %) sur la période suite à la forte progression des dotations et réserves (+ 14,9 M€) et des subventions (+ 2,24 M€).

La croissance des ressources stables a été plus forte encore (+ 49 % pour s'établir à 68,9 M€ en 2015) en raison de l'augmentation de l'encours de dette et a excédé celle des emplois immobilisés (+ 45 % sur la période sous revue), lesquels s'établissaient à 66 M€ en 2015.

tableau 25 : Fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources stables (A)	46 209 006	49 281 872	52 874 651	57 830 506	68 579 036	67 003 144	68 954 366
Emplois immobilisés (B)	45 547 711	48 562 008	51 688 980	58 010 375	66 528 994	64 371 935	66 052 941
Fonds de roulement net global (A - B)	661 295	719 865	1 185 672	-179 868	2 050 042	2 631 210	2 901 425
En nombre de jours de charges courantes	29,9	32,1	51,0	-7,1	74,7	87,5	96,2

Source : Logiciel Anafi - 2.2 Fonds de roulement net global d'après comptes de gestion

Il en découle une progression du fonds de roulement net global (FRNG) qui s'élevait à 2,9 M€ en 2015 (+ 338,75 % au cours de la période), représentant plus de 96 jours de charges courantes, ce qui constitue un niveau élevé.

2.3.3. Une trésorerie disproportionnée

Le besoin en fonds de roulement ayant été le plus souvent négatif sur la période, le gonflement du FRNG a produit une trésorerie nette excessive représentant, au 31 décembre, 101

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

jours de charges courantes en 2015 résultant d'emprunts non justifiés par le niveau des investissements.

tableau 26 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Var. période
Fonds de roulement net global	661 295	719 865	1 185 672	-179 868	2 050 042	2 631 210	2 901 425	27,9%	338,75%
- Besoin en fonds de roulement global	-54 606	241 832	-106 360	-268 234	-593 363	-168 150	-145 296	17,7%	166,08%
=Trésorerie nette	715 902	478 032	1 292 032	88 366	2 643 405	2 799 360	3 046 721	27,3%	325,58%
en nombre de jours de charges courantes	32,4	21,3	55,6	3,5	96,3	93,1	101,0		

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion de la commune de Pérols

Le niveau excessif de la trésorerie a augmenté les charges financières de la collectivité sans que cela soit justifié par les investissements, notamment pour la période 2013-2015.

2.4. Conclusion

La dégradation de l'autofinancement a conduit la commune à recourir massivement à l'emprunt. L'absence d'ajustement des investissements a contribué à augmenter l'encours de dette en fin de période rendant difficile le rétablissement de la CAF.

Confrontée à cette situation, la commune a décidé en 2016 de restaurer ses marges de manœuvre en augmentant sa fiscalité, en maîtrisant la hausse de ses charges et en réduisant progressivement ses investissements.

Cette maîtrise des charges est rendue d'autant plus nécessaire que la collectivité a décidé de baisser le taux de la taxe d'habitation de 9,4 % à compter de l'exercice 2017.

3. LA GOUVERNANCE

3.1. Le maire et le conseil municipal

3.1.1. Les délégations du conseil municipal au maire de la commune

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) le maire de Pérols a reçu délégation du conseil municipal par délibérations du 27 mars 2008 puis du 16 avril 2014.

Les compétences dont il a reçu délégation doivent faire l'objet d'un compte-rendu auprès de l'assemblée délibérante. Toutefois, les procès-verbaux ne rapportent les décisions prises par le maire dans le cadre de sa délégation que depuis le 18 février 2016. À une seule exception²¹, les procès-verbaux transmis ne font pas état de questions posées par les membres du conseil municipal sur ces décisions. La collectivité s'engage à veiller à mieux retracer l'ensemble des échanges au procès-verbal lors des séances.

²¹ Conseil municipal du 18 février 2016.

3.1.2. Le fonctionnement du conseil municipal

Le fonctionnement du conseil municipal est régi par les articles L. 2121-7 à L. 2121-27-1 du CGCT.

La commune respecte la fréquence d'une réunion minimale par trimestre.

Le conseil municipal dispose d'un règlement intérieur qui n'appelle pas de remarque en dehors d'une observation sur les modalités de composition des commissions municipales.

L'article L. 2121-22 du CGCT précise en effet que « la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale », aucune disposition ne prévoit la participation de membres extra-municipaux ayant une voix délibérative.

La commune indique que les commissions ont une vocation consultative et qu'il n'y a pas dans la pratique de vote en commission. L'article 10 du règlement intérieur dispose toutefois que si « les commissions n'ont aucun pouvoir de décision. Elles examinent les affaires qui leur sont soumises, émettent de simples avis ou formulent des propositions à la majorité des membres présents sans qu'un quorum soit exigé ».

Le maire de la commune fait valoir qu'il s'agit d'associer la population aux choix importants de la commune.

La chambre rappelle qu'il appartient à la commune, si elle souhaite faire participer des membres non-élus à ces choix, de créer des « comités consultatifs extra-communaux ».

3.1.3. Une information aux élus en amélioration

3.1.3.1. Des débats d'orientation budgétaire conformes depuis 2015 aux prescriptions de l'article L. 2312-1 du CGCT

L'article L. 2312-1 du CGCT fixe le contenu du débat d'orientation budgétaire en prévoyant notamment qu'« un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci ».

En 2009 et 2010, les rapports d'orientation budgétaire étaient présentés dans des termes trop généraux et souvent non quantifiés. À compter de 2011 et jusqu'en 2013, les rapports étaient plus précis dans leur dimension rétrospective mais pas suffisamment dans leur dimension prospective. En 2014, le rapport d'orientation budgétaire a été présenté oralement. La commune précise toutefois qu'il a été intégré à la délibération compte-tenu du faible délai dont l'exécutif disposait pour préparer le budget prévisionnel 2014, trois semaines après le renouvellement de l'exécutif municipal.

Les débats d'orientation budgétaire 2015 et 2016 sont conformes aux dispositions du CGCT.

3.1.3.2. Des annexes aux documents budgétaires quasiment complètes depuis le budget primitif 2016

Les annexes des comptes administratifs et des budgets primitifs de la période 2012-2015 étaient insuffisamment renseignées. Depuis 2015, la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes est produite. Enfin, en 2016, l'état des provisions et les ratios prévus à l'article R. 2313-1 du CGCT y sont présentés.

3.2. Des processus de contractualisation externes défaillants

3.2.1. Une convention d'occupation du domaine public naturel porteuse de risques

La commune a souhaité mieux valoriser l'aménagement du domaine public communal dans la zone dite des « cabanes », en bordure du canal du Rhône à Sète, en autorisant le maire, par délibération du 24 mars 2016, à signer une convention d'occupation temporaire du domaine public avec un tiers, personne physique, afin d'y ouvrir une activité de restauration-discothèque « La Cabane de Pérols ».

La convention d'occupation temporaire du domaine public a été signée le 4 avril 2016 entre la société RI2M et le maire. Une demande d'autorisation de travaux a été déposée le 11 avril 2016 puis retirée car le dossier était incomplet.

Toutefois, les travaux ont débuté au début du mois de mars pour ériger un établissement, entouré d'une palissade de 1m80 de hauteur, implanté sur un espace de 1 365 m² présentant les caractéristiques suivantes : un restaurant de 90 m² avec cuisine ouverte, un bloc de deux toilettes avec bureau, un bar avec espace de stockage, un bungalow pour le gardien avec logement, 750 m² de terrasse, une piscine de 10m x 3m50 avec 1m50 de profondeur.

Une nouvelle demande d'autorisation de travaux a été présentée le 11 avril 2016. La commune a rejeté la demande le 13 juillet 2016 motivant son refus par le fait que les travaux sollicités par l'exploitant ne relevaient pas d'un dispositif d'autorisation de travaux mais, compte tenu de leur ampleur, d'un permis de construire.

Le restaurant a cependant été inauguré le 4 juin 2016.

Une demande de permis de construire a été déposée le 29 juillet 2016 auprès des services de l'urbanisme de la métropole. Cette demande a fait l'objet d'un refus de la commune de Pérols le 16 décembre 2016. Un recours gracieux de la société RI2M a été engagé le 10 février 2017 contre cette décision.

La commission de sécurité a toutefois rendu un avis favorable à l'exploitation.

La commune a estimé que pour un chiffre d'affaires annuel de 400 000 à 500 000 €, une redevance de 12 000 € à 15 000 € pourrait lui être reversée.

S'agissant de la convention d'occupation du domaine public, la chambre constate qu'à la date de la délibération du 24 mars 2016, la société RI2M n'avait pas encore été créée. Elle ne l'a été que le 30 mars 2016. Le projet de convention qui était annexé à la délibération identifiait bien une personne physique comme bénéficiaire et non la société RI2M. Or la relation *intuitu personae* garantit à la commune qu'aucun changement d'attributaire ne peut être effectué sans qu'elle l'ait agréé auparavant conformément aux dispositions de l'article L. 1311-6 du CGCT. Dans le cas d'une

société dont la personne physique n'est plus que le directeur, rien n'interdit un changement de direction de la société ou une modification de l'actionnariat au sein de celle-ci.

Sur l'absence de permis de construire lorsque les travaux ont été engagés et achevés, la chambre rappelle que cette situation est susceptible de contrevenir aux dispositions de l'article L. 480-4 alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme²².

La commune a confié une étude d'aménagement du port de Pérols et du canal dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour installer, dans le respect de la réglementation, cinq guinguettes qui devraient apporter 250 000 €. Les produits de cette opération permettraient de réaménager le site.

La chambre rappelle que l'ensemble des aménagements de la zone, actuels et futurs, doivent être compatibles avec le plan local d'urbanisme et respecter les dispositions du code de l'urbanisme ainsi que du PPRI.

3.2.2. Une convention régularisée avec la crèche municipale

En 2016, la commune de Pérols a subventionné 53 associations pour un montant de 214 357 €.

La convention de subventionnement conclue avec la crèche « Les Pitchouns », délibérée le 5 mars 2014, appelle les observations suivantes.

À l'article 5, il est précisé que la « commune de Pérols met à disposition, trois heures par jour, un agent communal pour assurer l'entretien des locaux »²³.

Les modalités de mise à disposition des fonctionnaires sont précisées par l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Selon cet article, « la mise à disposition est possible auprès (...) des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ».

Or, la mise à disposition concerne un agent communal d'entretien, et à ce titre, il ne participe pas à la mission de service d'accueil des enfants. Dès lors, la commune ne pouvait pas utiliser ce dispositif.

S'il a été mis un terme à cette pratique en juillet 2015, aucun avenant n'est venu modifier l'article 5 de la convention. Pendant les 16 mois de mise à disposition, les 693 heures rémunérées n'ont donné lieu à aucun remboursement de la commune par l'association contrairement aux dispositions du II de l'article 61-1 de la loi n° 84-53.

Enfin, la convention a été signée pour une durée d'un an avec renouvellement tacite pour une durée maximale de neuf ans. Cette durée apparaît excessive au regard de la durée du mandat municipal et de la durée maximale de six ans conseillée (circulaire PRMX1001610C du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations et circulaire

²² Le 14 mai 2016, un procès-verbal a été dressé par les services de la direction départementale des territoires et de la mer et transmis à l'autorité juridictionnelle compétente (entretien téléphonique avec le directeur de la DDTM).

²³ La commune précise que dans les faits cette mise à disposition n'a pas représenté 3 heures par jour mais 2 heures quotidiennes pendant 16 mois d'avril 2014 à juillet 2015, soit 693 heures rémunérées pendant l'ensemble de la période représentant une somme valorisée à 12 792,78 €.

n° 5193/SG du 16 janvier 2007). La tacite reconduction prive en outre l'assemblée délibérante de la faculté d'être informée du contenu de la convention et des modalités de sa mise en œuvre.

La commune a procédé le 23 février 2017 à la régularisation de la convention en supprimant la clause de mise à disposition de personnel et en ramenant la durée de la convention à une durée de quatre ans.

3.3. Conclusion

La commune a progressivement amélioré le niveau d'information de son conseil municipal dans le domaine budgétaire. Depuis 2016, le niveau des informations fournies dans le domaine financier est globalement conforme aux dispositions réglementaire fixées par le CGCT.

La commune doit être vigilante dans la valorisation de son domaine public naturel et veiller à ce que l'objet des prochaines conventions d'occupation du domaine public soit compatible avec les exigences posées par les règles d'urbanisme et de prévention du risque inondation.

4. UNE FIABILITÉ DES COMPTES EN AMÉLIORATION MAIS PERFECTIBLE

4.1. Une absence d'inventaire physique

L'instruction du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4 rappelle que la tenue des inventaires physique et comptable constitue une obligation de l'ordonnateur qui doit recenser les biens appartenant à la collectivité. L'inventaire physique permet « le suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations », ce qui permet d'alimenter l'inventaire comptable « en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité ».

L'inventaire physique est alimenté par « chaque service gestionnaire au moment de "l'entrée" du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle. Il contient des informations qui peuvent être différentes de celles existantes à l'inventaire comptable puisque pour les immobilisations de nature immobilière les aspects juridiques de l'immobilisation doivent y figurer : notamment, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ».

L'inventaire comptable permet de « connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine contrairement à l'inventaire physique, qui consiste en la connaissance des propriétés et biens contrôlés par la collectivité ; il s'agit de connaître dans ce cas leur valeur et d'apporter une aide à la gestion du patrimoine ».

Ces inventaires doivent être concordants entre eux ainsi qu'avec l'état de l'actif tenu par le comptable, visé par l'ordonnateur, qui permet de détailler l'ensemble des immobilisations et de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance.

La commune a fait l'acquisition d'un logiciel pour la gestion décentralisée des finances, incorporant la mise en place d'un inventaire physique. Elle a intégré les actifs physiques pour l'année

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

2016 et procède désormais, en liaison avec le comptable public, à l'amortissement de ces biens. Il lui appartient également de mettre à jour la situation antérieure à partir d'un inventaire physique.

Sur l'amortissement, la commune indique avoir clarifié sa politique à la suite d'une délibération du conseil municipal en 2015 pour régulariser la politique d'amortissement. Elle précise en outre que l'augmentation des amortissements en 2015 est due à l'intégration des travaux en régie 2014 et 2015, produisant au compte 21 les amortissements correspondants.

Enfin, le rapprochement des états de l'actif (produits par le comptable pour les exercices 2012 et 2014) et de la liste des immobilisations (tenue par l'ordonnateur) au 31 décembre 2012 et 2014 a permis de mettre en évidence les écarts inexpliqués suivants :

tableau 27 : Comparaison état de l'actif et liste des immobilisations

en €	Liste des immobilisations	État de l'actif (valeur nette)	Écart
Au 31 décembre 2012	64 317 411,81	58 346 390,86	5 971 020,95
Au 31 décembre 2014	74 254 200,52	64 361 250,91	9 892 949,61

Source : Liste des immobilisations de la commune et état de l'actif du comptable public 2012 et 2014

Recommandation

1. Établir un inventaire physique et un inventaire comptable en lien avec l'état de l'actif du comptable public. *Non mise en œuvre.*

4.2. Une comptabilité d'engagement de la section de fonctionnement depuis 2013

La commune a mis en œuvre depuis le 17 juin 2013 une comptabilité d'engagement de la section de fonctionnement. L'engagement comptable est réalisé, concomitamment à l'engagement juridique, par les services utilisateurs. La liquidation et le mandatement sont mis en œuvre par la direction des finances.

Les marchés à bons de commande des fournitures de denrées font l'objet, pour leur part, d'un engagement annuel par prestataire selon les prévisions budgétaires. Cet engagement fait l'objet d'un suivi et d'un réajustement après chaque paiement.

4.3. Des rattachements de charges et de produits effectués depuis 2012

La commune n'a initié des rattachements qu'à compter de 2012 à hauteur de 1 % des charges de fonctionnement et concernant exclusivement les factures non parvenues de fournisseurs. Le même pourcentage est à retenir pour les produits.

En 2015 les rattachements ont porté sur 8,8 % des charges et 9,6 % des produits, marquant ainsi la volonté de la commune de respecter l'annualité budgétaire.

Pour l'exercice 2015, le montant des rattachements réalisés en recettes était de 1 099 569 €, soit une hausse de 518,13 % par rapport aux 177 886 € de 2014. Cette hausse est imputable pour 726 529 € aux transferts de compétences à la métropole au 1^{er} janvier 2015. Cette situation a eu pour corollaire un rattachement en charges de 733 070 € au compte 73921 (chapitre 014) au titre de l'attribution de compensation.

Si l'exercice 2015 est plus fiable du point de vue du rattachement des charges de fonctionnement, quelques opérations marginales demeurent encore perfectibles²⁴.

4.4. La gestion des immobilisations

Le compte 23 « Immobilisations en cours » fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont ni terminées, ni mises en service. Au 31 décembre de l'année, ne figurent au compte 23 que les immobilisations qui sont encore en cours et dont l'achèvement doit intervenir lors des exercices à venir. En revanche, les immobilisations doivent après achèvement être imputées à l'actif, par un débit à l'un des deux comptes : 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles » et un crédit du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » ou du compte 232 « Immobilisations incorporelles en cours ».

La collectivité n'a procédé à ces opérations que de façon très ponctuelle et sans respecter l'intégration du patrimoine à l'actif lorsque les immobilisations ont été terminées et mises en service. Cela a eu pour effet de présenter un bilan en partie erroné notamment dans la période antérieure à 2013. En effet, entre 2010 et 2012, la commune n'a pas réintégré les immobilisations en cours dans les comptes d'immobilisations 20 et 21. Cela a eu pour effet de retarder à l'exercice 2013 la prise en compte des amortissements.

4.5. Les provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges sont mentionnées à l'annexe A-4 du compte administratif après vote du conseil municipal. Les risques ou dépréciations doivent être analysés et donner lieu à constitution d'une provision dans les cas réglementairement prévus de sorte que lorsque le risque ou la dépréciation survient, la collectivité puisse être couverte. Les risques et charges doivent présenter un caractère probable et être estimés précisément.

Dans le cas de la commune de Pérols et jusqu'à l'exercice 2015, à l'exception d'une provision semi-budgétaire de 500 000 € constituée au titre d'un litige en 2011, aucune autre provision n'a été passée. Toutefois, depuis 2016 une autre provision pour litige a été constituée.

4.5.1. Les provisions pour risques afférents aux litiges et contentieux

L'article R. 2321-2 du CGCT précise le cadre dans lequel s'inscrivent les provisions pour risques et contentieux. Ainsi, « La provision est constituée lorsqu'une première décision de justice rend probable le risque de mise à la charge de la commune ou de l'établissement d'une dépense (...) à hauteur du risque estimé. La provision donne lieu à reprise à hauteur de son montant lorsqu'elle est devenue sans objet, c'est-à-dire en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser. L'assemblée délibérante détermine le montant de la provision, dont le suivi et l'emploi sont retracés sur l'état des provisions constituées joint au budget primitif et au compte administratif. Elle délibère sur la reprise des provisions constituées ».

²⁴ Les redevances d'occupation du domaine public communal (RODP) au titre de l'année 2013 payées par GRDF (1 466 €) et Orange (17 241 €) ainsi que Decaux (9 881 €) au titre de l'année 2015 n'ont pas fait l'objet du rattachement au bon exercice comptable (2014 pour GRDF et Orange et 2015 pour Decaux). La commune explique cette situation par le fait que les redevances sont produites par les prestataires très tardivement dans l'année n pour l'année n-1.

Le rapprochement des provisions réalisées avec la liste des contentieux achevés et des contentieux en cours fait apparaître qu'au 1^{er} septembre 2015, 14 contentieux étaient clos et 19 en cours. Parmi ceux-ci seuls deux contentieux relèvent des provisions prévues à l'article R. 2312-2 du CGCT.

L'ensemble des provisions requises a donc été constitué²⁵.

4.5.2. Les autres provisions

Le conseil municipal a inscrit le 27 septembre 2016, pour la première fois, à la demande du comptable public, des provisions pour dépréciation des actifs circulant au compte 6817. Ces provisions ont été constituées en fonction de l'ancienneté des créances et des procédures collectives en cours de recouvrement.

Au 26 avril 2016, l'état des restes à recouvrer présentait un état des procédures collectives de 27 449,78 € que la commune a provisionné en totalité. Le principe d'une provision à 100 % pour les créances les plus anciennes remontant à 2012 ou antérieures à cet exercice, soit 15 231,70 €, a été adopté. Les créances 2013 et 2014 ont été provisionnées à 50 %, soit 5 009,44 €.

4.6. Conclusion

La fiabilité des comptes s'est améliorée au cours de la période. La comptabilité des dépenses engagées a été mise en place. Enfin, les rattachements de charges sont justifiés et correspondent globalement à la réalité.

Pour autant, la fiabilité demeure perfectible. L'absence d'inventaire physique et comptable sur l'ensemble de la période constitue une lacune à laquelle la commune doit remédier.

5. UN SUIVI DES INVESTISSEMENTS DÉFAILLANT

5.1. Des restes à réaliser très volumineux

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et qui n'ont pas donné lieu à service fait. Elles ne peuvent pas de ce fait être rattachées à l'exercice²⁶. Les restes à réaliser font l'objet d'une réinscription automatique dans le budget de l'exercice suivant.

La commune de Pérols n'a inscrit aucun reste à réaliser pour la section de fonctionnement au cours de la période. Elle a toutefois recours à cette faculté pour la section d'investissement dans des proportions importantes. En effet, 39,90 % en moyenne des dépenses d'équipement font l'objet de restes à réaliser. 67,23 % en moyenne des recettes d'investissement hors emprunts font également l'objet de restes à réaliser avec deux situations particulièrement

²⁵ La première provision a été passée en 2011 suite à une plainte pour voie de fait de la SCI du Clos de la Tour. Elle a fait l'objet d'une reprise partielle au cours du même exercice à la suite d'un premier jugement du tribunal de grande instance de Montpellier puis a été soldée en 2015 après un arrêt de la Cour de cassation du 19 mai 2015 (suite à arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 13 mars 2014). La deuxième provision a été constituée en 2016. Elle concerne un litige opposant le centre de gestion de l'Hérault à la commune. Celle-ci avait refusé de régler deux titres de recettes en 2015 et 2016, soit un montant total de 42 029,82 €. Par jugement du 7 octobre 2016, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la requête de la commune. Celle-ci a décidé de faire appel.

²⁶ L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

atypiques en 2011 et en 2012 où les restes à réaliser en recettes représentaient respectivement 152,45 % et 174,47 % des recettes hors emprunt. Cette situation s'explique notamment par l'inscription en 2012 d'une subvention de 1 M€ de la communauté d'agglomération de Montpellier pour financer la construction du gymnase Colette Besson. Toutefois, cette recette correspondant à une subvention non notifiée n'a jamais été réalisée.

tableau 28 : Restes à réaliser de la section d'investissement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne annuelle
Total voté des dépenses de la section investissement	3 640 831	5 312 787	7 241 626	11 002 532	10 874 685	6 918 821	6 072 664	7 294 849
Total réalisé des dépenses de la section d'investissement	2 696 669	3 859 936	3 922 779	8 748 108	7 517 073	4 874 919	3 634 927	5 036 344
Restes à réaliser des dépenses d'équipement	869 497	1 264 323	2 192 644	1 027 741	1 755 226	1 320 870	1 063 450	1 356 250
Total des dépenses d'équipements réalisés (y compris travaux en régie)	2 252 587	3 285 491	3 346 364	6 507 432	4 184 677	2 381 892	1 837 179	3 399 375
% des RAR sur l'ensemble des dépenses d'équipement	38,60 %	38,48 %	65,52 %	15,79 %	41,94 %	55,45 %	57,88 %	39,90 %
Total voté des recettes de la section d'investissement	5 497 993	6 426 300	9 785 606	12 907 126	14 218 346	6 411 197	4 694 368	8 562 990
Total réalisé des recettes de la section d'investissement	3 426 133	2 484 396	4 517 164	7 309 041	11 368 358	5 745 591	3 590 983	5 491 666
Reste à réaliser des recettes d'investissement	170 073	760 244	2 122 949	1 516 300	463 134	158 500	412 387	800 512
Recettes d'investissement hors emprunt	1 290 987	1 082 937	1 392 518	869 082	1 902 455	1 183 655	613 177	1 190 687
% des restes à réaliser sur l'ensemble des recettes d'investissement hors emprunt	13,17 %	70,20 %	152,45 %	174,47 %	24,34 %	13,39 %	67,25 %	67,23 %

Source : CRC, d'après comptes administratifs 2009-2015

De surcroît, les états des restes à réaliser produits par la commune pour les exercices 2013, 2014 et 2015 ne sont pas appuyés par des pièces justificatives.

5.2. Une absence de pilotage des investissements avant 2011

La commune n'a pas été en mesure de produire d'outil prospectif et de suivi de sa politique d'investissement pour la période 2009-2010. Les débats d'orientation budgétaire ne traitaient que de façon très lacunaire de cette question.

5.3. Un plan pluriannuel d'investissement 2011-2013 incomplet

La commune de Pérols a disposé d'un plan pluriannuel d'investissement avec des AP/CP sur les exercices 2011, 2012 et 2013. Le bilan a été présenté au conseil municipal du 30 avril 2014. Cette présentation en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) appelle deux types d'observations.

Elle ne présentait pas de façon exhaustive l'ensemble des crédits inscrits en section d'investissement.

tableau 29 : Part du PPI 2011-2013 dans la section d'investissement

en €	2011	2012	2013
Crédits de paiements réalisés dans le cadre du PPI 2011-2013 voté en AP/CP	1 988 562	4 863 484	3 353 967
Dépenses d'équipements (y compris travaux en régie)	3 346 364	6 507 432	4 184 677
<i>dont travaux en régie</i>	0	102 451	36 157
Crédits de paiements réalisés - Dépenses d'équipements	- 1 357 802	- 1 643 948	- 830 710
Part des crédits de paiements rapportée au total des dépenses d'équipements	- 68,28 %	- 33,80 %	- 24,76 %

Source : CRC d'après PPI 2011-2013 de la commune et CA 2011-2013

La présentation du PPI sur la base des seuls crédits de paiement ne permettait pas aux membres du conseil municipal de disposer d'une information exhaustive et lisible. Le montant des autorisations de programme initialement votées n'était pas rappelé. Enfin, il n'y avait pas de correspondance entre le total des dépenses d'équipement figurant au compte de gestion et les crédits de paiement effectivement réalisés entre 2011 et 2012 et ce, dans des proportions importantes.

5.4. Une absence de plan pluriannuel d'investissement depuis 2014

À l'issue du PPI 2011-2013, la commune n'a pas souhaité délibérer sur un nouveau PPI. Elle indique qu'avant de proposer un PPI en utilisant la méthode des AP/CP, comme cela avait pu l'être pour les exercices 2011 à 2013, elle souhaitait s'assurer de la fiabilité des recettes susceptibles d'être inscrites.

Le rapport d'orientation budgétaire 2016 reprend cependant les principaux éléments de la programmation de l'exercice et donne les grandes orientations des exercices suivants.

La commune a proposé un nouveau plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal du 6 avril 2017. Elle indique, dans le même temps, qu'elle cessera la pratique des restes à réaliser en investissement dès l'exercice 2017.

Recommandations

2. Formaliser un plan pluriannuel d'investissement dès 2017 couvrant l'ensemble des dépenses d'équipements selon la méthode des autorisations de programmes et des crédits de paiement. *Mise en œuvre.*

3. Évaluer l'impact financier de la réalisation des principaux équipements préalablement à tout engagement. *Non mise en œuvre.*

6. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSITANT UNE APPROCHE PLUS STRATÉGIQUE

6.1. Une fiabilité insuffisante des données

La fiabilité des données était globalement insuffisante au cours de la période en raison des discordances constatées entre le compte administratif et le bilan social. La chambre prend acte de la production de tableaux de bord en matière de ressources humaines depuis 2012.

6.2. Des effectifs en croissance

6.2.1. L'évolution de la masse salariale (2009-2015)

La masse salariale a augmenté de 1,9 M€ au cours de la période. La croissance des équivalents temps-plein (ETP) explique pour partie cette hausse importante qui a privilégié l'emploi des titulaires à compter de 2013.

Au cours de la période 2012-2015, les ETP ont progressé en nombre en raison notamment du recrutement d'emplois aidés faisant l'objet d'un remboursement partiel par l'État. En dehors des emplois aidés, la croissance des ETP est de 4,97.

Au cours de cette même période, les effectifs des seuls titulaires ont augmenté fortement (+ 23,08 ETP) à la suite de la titularisation de 24 contractuels occupant des emplois à caractère permanent à compter de 2013 (soit 18,01 ETP). Dans le même temps, les charges de personnel sont passées de 5,88 M€ en 2013 à 6,79 M€ en 2015 soit 0,91 M€.

La commune indique que l'accroissement des ETP titularisés résulte de la régularisation des contrats d'accroissement temporaire d'activité qui avaient dépassé la durée légale des 18 mois prévue à l'article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984. La chambre rappelle que cette décision résulte de la seule appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination et ne saurait découler d'une obligation législative ou réglementaire où la commune aurait été en compétence liée.

La baisse des effectifs engagée à partir de 2015 s'est poursuivie en 2016 en raison d'une première mutation vers la métropole en 2015 puis du transfert au 1^{er} janvier 2016 de 11 agents suivi d'un autre départ en 2017. Ceux-ci étaient en charge des compétences transférées à l'EPCI²⁷.

tableau 30 : ETP de la collectivité

Effectifs au 31/12	ETP 2012	ETP 2013	ETP 2014	ETP 2015	Variation période
Titulaires	126,2	134,34	148,26	149,28	23,08
Non titulaires	41,79	33,32	27,53	23,68	- 48,11
Emplois aidés	0	0 ²⁸	10	9	9
Total général	167,99	167,66	185,79	181,96	+ 13,97

Source : Données de la collectivité

La chambre prend acte de la diminution, toutes catégories confondues, des ETP (- 3,83 %) entre 2014 et 2015. Elle rappelle par ailleurs que les emplois concernés ont vocation à être supprimés définitivement du tableau des emplois de la commune.

6.2.2. La répartition des effectifs par catégorie et par filière

L'analyse des bilans sociaux biannuels permet de répartir les effectifs physiques entre catégories A, B et C.

²⁷ Ces agents ayant été mis à disposition entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 à la métropole, ils sont donc recensés dans les effectifs rémunérés en 2015.

²⁸ L'évaluation de 0 ETP d'emploi aidé par la collectivité est incohérente avec les données du bilan social 2011 qui font état de 3 emplois aidés en effectifs physiques pour cette même année.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

tableau 31 : Répartition des effectifs physiques de la collectivité par catégorie

	BS 2009	BS 2011	BS 2013	BS 2015
Emploi de cabinet	0	0	0	1
Catégorie A	5	6	8	9
Catégorie B	39	28	39	26
Catégorie C	125	138	138	155
Emplois aidés	2	0	3	9
Total	171	172	188	200

Source : CRC, d'après les bilans sociaux 2009-2015

Les effectifs de la catégorie A ont augmenté de 4 agents au cours de la période. Les effectifs de la catégorie B ont, pour leur part, diminué de 13 agents (- 33,33 %). Enfin, les effectifs de la catégorie C ont augmenté de 28 agents (+ 22,04 %). Dans le même temps, la commune s'est engagée dans un processus de recrutement d'emplois aidés subventionnés par l'État représentant, en 2015, 4,5 % des effectifs physiques.

Ces tendances s'expliquent principalement, en ce qui concerne la catégorie B, par une diminution du recours aux assistants d'enseignement artistique. Ceux-ci étaient en effet 8 en 2015 contre 23 en 2009.

tableau 32 : Évolution des effectifs par filière

Filière	2009			2011			2013			2015		
	Tit.	Contr.	Total	Tit.	Contr.	Total	Tit.	Contr.	Total	Tit.	Contr.	Total
Administrative	21	0	21	21	3	24	24	1	25	28	0	28
Technique	71	4	75	68	2	70	71	3	74	68	2	70
Culturelle	3	21	24	7	0	7	7	15	22	7	2	9
Sportive	2	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2
Sociale	14	0	14	14	0	14	11	2	13	15	2	17
Médico-sociale	9	0	9	7	0	7	8	1	9	7	3	10
Police municipale	9	0	9	9	0	9	9	0	9	9	0	9
Animation	5	10	15	5	5	10	13	18	31	21	15	36
Autres ²⁹		2	2		29	29		3	3		19	19
Total	134	37	171	133	39	172	145	43	188	157	43	200

Source : CRC d'après les bilans sociaux 2009-2015

Au cours de la période, les augmentations les plus significatives ont concerné les filières animation (+ 11 agents soit 73,33 %) et administrative (+ 7 agents soit 33,33 %). En revanche, la filière culturelle a fortement fluctué entre 2009 et 2015. 15 contrats d'assistants d'enseignement artistique contractuels intervenant dans le domaine de la danse et du théâtre ont été supprimés³⁰ après la redéfinition des missions de l'école de musique, de théâtre et de danse.

²⁹ Autres : emplois aidés, saisonniers et directeur de cabinet.

³⁰ Les effectifs d'assistants d'enseignement artistique ont fortement fluctué au cours de la période sous revue. La diminution constatée en 2011 des effectifs de la filière culturelle s'explique par une suppression de 21 postes d'assistants mentionnés au bilan social 2009 et qui ne sont plus présents au bilan social 2011 en raison de la baisse de la fréquentation des activités théâtrales. Toutefois, 15 assistants ont été recrutés de nouveau comme contractuels (bilan social 2013) avant que la commune ne décide de redéfinir le périmètre de l'école municipale de musique, danse et théâtre. Celle-ci est devenue uniquement école de musique. Les contrats des assistants d'enseignement artistique contractuels qui enseignaient la danse et le théâtre n'ont pas été renouvelés. Les assistants se sont alors regroupés dans une association subventionnée à hauteur de 5 000 € par la commune pour maintenir les activités théâtrales et de danse.

La chambre prend acte de ces orientations et particulièrement de la volonté de la commune de développer les animations à caractère festif³¹ depuis l'année 2013.

6.3. Des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences à élaborer

La collectivité dispose d'un suivi rétrospectif sur la période 2014-2017 des effectifs, de la masse salariale, des heures supplémentaires et complémentaires, des astreintes, des avancements et changements d'échelon et de l'absentéisme pour maladie.

En revanche, la commune ne dispose pas de l'ensemble des outils de gestion des emplois, des effectifs et des compétences permettant de mettre en cohérence :

- les effectifs cibles de la commune et la prospective financière ;
- le périmètre des missions assignées aux agents au regard notamment des enjeux financiers ;
- les écarts entre la situation actuelle et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs retenus notamment dans le domaine de la formation.

Ces outils doivent permettre de formaliser les orientations des élus à l'administration communale. L'ordonnateur a indiqué qu'il souhaitait s'inscrire dans cette démarche.

Recommandation

4. Mettre en place des outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences en cohérence avec la prospective communale. *En cours de mise en œuvre.*

6.4. Une politique de recrutement à formaliser

La politique de recrutement est précisée dans une note de procédure du 20 avril 2015 de la direction des ressources humaines. Les dossiers de recrutement de trois cadres font toutefois apparaître des manquements.

La commune de Pérols a souhaité recruter un agent de catégorie A parmi les agents du conseil départemental de l'Hérault. Elle a écrit dans ce sens le 9 juillet 2015 au conseil départemental alors que l'avis de vacance d'emploi avait été transmis au centre de gestion pour publication le 3 juillet 2015³². Le délai entre la publication et la décision de recrutement n'était manifestement pas de nature à permettre une pluralité de candidatures sur ce poste (CAA de Marseille, 20 mars 2007, *Département du Vaucluse*).

Pour les deux autres recrutements de contractuels, l'article 3-3 de la loi n° 84-53 prévoit qu'il peut être dérogé au principe du recrutement d'un titulaire uniquement « 1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; (...) Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée

³¹ L'une des conséquences de cette orientation a été d'augmenter également les charges à caractère général concernant les postes « fêtes et cérémonie » et « réceptions ».

³² La commune a dû en outre rembourser les frais de formation de celle-ci au conseil départemental à hauteur de 15 500 €, celle-ci n'ayant pas achevé la période de formation obligatoire de 3 ans dans cette collectivité.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

Un autre agent de catégorie A a été recruté par la voie contractuelle à compter du 1^{er} février 2016, alors qu'il n'était titulaire que d'un CAP. Ce recrutement faisait suite à un premier appel à candidature conforme à la réglementation mais infructueux à la suite du désistement du titulaire retenu. Cette situation ne justifiait toutefois pas le recrutement d'un contractuel dont le diplôme et l'expérience sont manifestement en décalage avec le niveau attendu. La commune, en réponse, précise toutefois que cet agent a donné satisfaction dans l'exercice de ses fonctions.

Un troisième agent a été, pour sa part, recruté par un contrat à durée déterminée à temps complet sur un grade d'animateur territorial principal de 1^{ère} classe au motif « d'un accroissement temporaire d'activité ». Le contrat a été conclu du 1^{er} mai au 31 décembre 2014, alors que dans le même temps l'agent était rémunéré à 80 % dans le cadre d'un contrat à durée déterminée pour le compte d'une autre commune pour la période du 1^{er} juin au 30 juin 2014.

La commune de Pérols indique qu'elle ignorait cette situation. Le 24 décembre 2014, un nouveau contrat à durée déterminée a été signé avec le même agent alors que l'avis de vacance d'emploi avait été transmis le même jour au centre de gestion. Le motif justifiant le recours à ce CDD retenait l'inexistence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Le cadre d'emploi d'animateur territorial aurait permis cependant de répondre à ce profil de poste.

La collectivité a ensuite, le 11 août 2015, mis en stage cet agent sans concours sur un grade d'adjoint d'animation principal de 1^{ère} classe³³. Il a bénéficié d'un maintien, à titre personnel, de sa rémunération antérieure d'agent contractuel sur le fondement de l'article 13 du décret n° 2001-640 du 18 juillet 2001, soit un différentiel indiciaire de 141 points.

L'agent a poursuivi, sous le statut d'autoentrepreneur prestataire de services, son cumul d'activités en tant que conseiller technique d'une autre commune, en 2015 et 2016. Or, la demande d'autorisation de cumul d'activités n'a été déposée auprès de la commune de Pérols que le 15 septembre 2016. La commune a donné son accord le 21 septembre 2016.

La chambre rappelle les dispositions de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée qui précise que « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». Par ailleurs, le II 2^e du même article proscriit depuis le 20 avril 2016 le cumul d'un emploi permanent à temps complet avec une fonction de dirigeant d'une société³⁴. L'agent a mis un terme à son cumul d'activité et procédé à la cessation totale de son activité non salariée à compter du 1^{er} février 2017 pour se consacrer exclusivement à son emploi de titulaire.

Recommandations

5. Établir une procédure de recrutement prévoyant un délai raisonnable entre la publicité et le recrutement. *Non mise en œuvre.*

6. Mettre en adéquation les candidatures retenues avec le niveau de diplôme et l'expérience attendus. *Non mise en œuvre.*

³³ Sur le fondement de l'article 38 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984.

³⁴ Un délai de 2 ans à compter du 20 avril 2016 est donné aux agents dans cette situation pour se mettre en conformité avec les dispositions précédentes (article 9 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires).

6.5. Une gestion des carrières favorable aux agents depuis 2013

L'augmentation de la masse salariale entre 2014 et 2015 a notamment pour cause la volonté de la nouvelle municipalité de faire bénéficier les personnels d'un rattrapage d'avancement d'échelons et de grades qui n'avait pas été effectué les années précédentes.

Le nombre d'agents ayant bénéficié d'avancement d'échelons et de grades a donc fortement augmenté entre 2010 et 2015, soit respectivement + 414,28 % et + 625 %.

Depuis 2014, l'avancement d'échelon se fait systématiquement à l'ancienneté minimale, sauf cas exceptionnel.

tableau 33 : La politique de gestion de carrière

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'agents ayant bénéficié d'avancement d'échelon	NC	14	54	56	56	75	72
Nombre d'agents ayant bénéficié d'avancement de grade	NC	4	7	14	28	12	29

Source : Tableaux d'avancements de la collectivité

La collectivité n'a pas évalué le coût de ces avancements qui se sont poursuivis en 2016 (61 avancements au 30 septembre 2016). Toutefois, dans le cadre de la mise en place de l'accord relatif au parcours professionnel, carrières et rémunérations des fonctionnaires (PPCR), depuis 2016 pour les agents de catégorie B et depuis 2017 pour les agents de catégories C et A, l'avancement se fait à un rythme unique pour tous les agents, ce qui devrait atténuer l'augmentation du glissement vieillesse-technicité (GVT). La chambre rappelle à la commune la nécessité de se conformer strictement aux dispositions réglementaires de chaque statut particulier à la suite de la mise en œuvre de cet accord.

6.6. Un taux d'absentéisme élevé

La chambre constate l'absence de fiabilité des données d'absentéisme des bilans sociaux 2011 et 2013. Toutefois, depuis 2014, la commune a intégré la nécessité de suivre l'absentéisme. Elle effectue ainsi un suivi trimestriel du nombre de jours d'absence.

tableau 34 : Suivi de l'absentéisme réalisé par la commune

Motif	2014	2015	Évolution
Maladie ordinaire	1 285	2 149	67,24 %
Longue et grave maladie	1 488	1 825	22,65 %
Accident du travail et trajet	983	871	- 11,39 %
Maladie professionnelle	339	141	- 58,41 %
Total jours d'absence	4 095	4 986	21,76 %

Source : CRC, d'après tableaux de suivi de la commune

Le taux d'absentéisme a globalement augmenté de 21,76 % entre 2014 et 2015. Ces hausses sont imputables à la maladie ordinaire (+ 67,24 %) et à la longue et grave maladie (+ 22,65 %). En revanche, les accidents du travail et de trajet sont en diminution de 11,39 % et les maladies professionnelles de 58,48 %.

Le coût de l'absentéisme pour maladie et accident du travail a été évalué par la commune à 420 114 € en 2015. Elle a engagé, par ailleurs, depuis 2016 un bilan des accidents du

travail dont les conclusions vont être connues en 2017. Le document unique d'évaluation des risques professionnels doit en outre être mis à jour, notamment pour intégrer la prévention des risques psycho-sociaux.

La chambre prend acte de la volonté de prise en compte de l'absentéisme en suivant, depuis 2014, les indicateurs d'absence de manière plus rigoureuse.

6.7. Le régime indemnitaire

6.7.1. La croissance du régime indemnitaire

L'attribution du régime indemnitaire est déterminée par quatre délibérations des 28 mai 2009, 16 mai 2013, 23 septembre 2015 et 6 décembre 2016.

Entre 2012 et 2015, les primes et indemnités ont augmenté de manière importante (+ 58 %) en raison de :

- la mise en œuvre de la délibération du 16 mai 2013 qui a doublé le montant de la prime minimum, auparavant fixée à 56 € par mois (soit 672 € par an pour les agents concernés) ;

- l'augmentation des trois principales primes : l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), la prime de fonctions et de résultats (PFR), ainsi que la prime annuelle (constituée de la prime de juin et de la prime de fin d'année).

Le détail des primes et indemnités 2015³⁵ montre que le volume le plus important de primes est représenté par l'IAT (264 750 €), suivie de la prime annuelle (197 972 €) (versée en juin et en septembre à l'ensemble du personnel) et de la PFR (111 812 €).

Le nombre de bénéficiaires de l'IAT a augmenté chaque année. Le montant moyen attribué a, par ailleurs, fortement progressé de 2012 à 2014 (passant de 1 000 € à 1 600 € annuels par agent).

La collectivité explique l'augmentation de l'IAT notamment par la refonte du régime indemnitaire en mai 2013, ainsi que par les nombreux avancements de grade en 2014 et 2015. La PFR a augmenté en raison du recrutement d'attachés en 2013 et 2014 ainsi que du fait de régularisations à l'issue de deux procédures contentieuses. La commune précise par ailleurs que l'augmentation du régime indemnitaire de la catégorie A est essentiellement due au remboursement des primes des agents à la suite d'un jugement défavorable à la commune rendu en 2013.

tableau 35 : Évolution des principales primes

en €	2012	2013	2014	2015	Évolution de 2012 à 2015
Total primes et indemnités hors IHTS, astreintes et NBI	546 222	654 171	810 767	863 477	58%
dont IAT	123 813	185 137	251 187	264 750	114%
dont PFR	71 638	68 940	94 703	111 812	56%
dont "prime de fin d'année"	158 306	177 941	198 726	197 972	25%

Source: XEMELIOS fichiers de paie

La délibération du 6 décembre 2016 mettant en œuvre le régime indemnitaire lié aux fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (RIFSEEP) suite au décret n° 2014-513

³⁵ Hors nouvelle bonification indiciaire, indemnités d'astreintes et heures supplémentaires.

du 20 mai 2014, précise que certains cadres d'emplois continuent à bénéficier du régime antérieur et sont spécifiquement exclus du bénéfice du RIFSEEP (article 1). Par ailleurs, l'article 3 de la délibération est rédigé de sorte que les nouveaux montants individuels ne puissent pas être inférieurs au régime indemnitaire précédent. Ce faisant, la collectivité sanctuarise l'enveloppe financière précédente et ne fait pas varier le régime indemnitaire en fonction de l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent. L'évaluation du coût de cette mesure n'a pas été précisée par la collectivité dans la délibération.

6.7.2. Une « prime annuelle » sans base légale

Les agents de la commune de Pérols bénéficient, en sus des primes prévues par la réglementation, d'une « prime annuelle ».

Ses modalités de paiement ont été précisées par trois délibérations successives des 28 mai 2009³⁶, 16 mai 2013³⁷ et 23 septembre 2015.

La « prime annuelle » représentait un volume financier de 198 726 € en 2014 et de 197 972 € en 2015. La commune la justifie par le fait qu'elle faisait partie des avantages collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53, sans toutefois produire de pièce justificative.

Par ailleurs, la délibération du 16 mai 2013 indiquait que les bénéficiaires du régime indemnitaire sont « les agents titulaires et stagiaires de la fonction publique territoriale et les agents non titulaires de droit public et de droit privé ». Par délibération en date du 7 juillet 2016, la collectivité a confirmé le paiement de la « prime annuelle » aux agents contractuels de droit privé pour l'année 2016. Le juge administratif rappelle qu'une collectivité ne peut étendre le bénéfice d'une prime versée à ses agents en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 aux apprentis, ceux-ci n'étant pas des agents de droit public (CAA Douai, 30 décembre 2003, n° 01DA00168).

La chambre prend acte que la délibération du 6 décembre 2016 prévoit de mettre un terme à cette irrégularité en étendant le complément indemnitaire annuel (CIA) en 2018 à l'ensemble du personnel en lieu et place de la prime annuelle.

Recommandation

7. Conformer le régime indemnitaire à la réglementation. *Non mise en œuvre.*

6.8. Le temps de travail

6.8.1. L'organisation du temps de travail

Le temps de travail a fait l'objet de délibérations du conseil municipal le 29 novembre 2012 puis le 19 novembre 2015, applicable depuis le 1^{er} janvier 2016. Chacune de ces délibérations

³⁶ La délibération du 28 mai 2009 prévoit notamment une prime annuelle versée à l'ensemble des agents stagiaires et titulaires des catégories A, B et C. Cette prime est constituée de deux parts : une part fixe de 450 € versée en juin, et une part variable versée en novembre pouvant atteindre 700 €, que le maire peut moduler en fonction de la manière de servir de l'agent.

³⁷ La délibération du 16 mai 2013 reconduit la prime de juin ainsi que la prime de fin d'année, en détaillant les critères d'attribution de la part modulable. La prime de fin d'année est ainsi constituée d'une part fixe de 100 €, d'une part modulable de 300 € liée aux critères d'évaluation, et d'une autre part du même montant liée à des seuils de jours d'arrêts maladie. À ceci peut s'ajouter une prime exceptionnelle de 100 € si l'agent est « au-delà des attentes ». La délibération du 16 mai 2013 se limite à une énumération des primes applicables par filières, sans en préciser les conditions d'attribution, à l'exception de celles de la prime de juin et de fin d'année.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

prévoit une durée de travail de 1 607 heures en conformité avec les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Les cycles de travail sont organisés par service et sur ce point les règles applicables dans la collectivité ont été modifiées de manière importante en 2015.

En 2012, la durée des cycles hebdomadaires variait de 35h à 39h selon les services. Dans certains services du pôle éducation-enfance-jeunesse (ATSEM, restauration scolaire, entretien/nettoyage des bâtiments, ALAE, petite enfance), le temps de travail était annualisé, les deux autres services du pôle fonctionnant selon un cycle hebdomadaire. D'autres services tels que l'entretien et le nettoyage des bâtiments et équipements sportifs faisaient l'objet d'une annualisation de ce temps. La collectivité était par ailleurs dotée d'un système automatisé de sa gestion.

Le nouveau règlement du temps de travail prévoit un cycle hebdomadaire unique de 35h pour l'ensemble des services municipaux, à l'exception des services logistique, festivités, et de l'ensemble du pôle éducation-enfance-jeunesse dont le temps de travail est désormais annualisé. Le système automatisé de décompte du temps de travail n'est plus utilisé depuis le 31 décembre 2015.

Le règlement du temps de travail entré en vigueur en 2012 mentionnait par ailleurs une durée de congés annuels égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de travail, à laquelle s'ajoutaient deux jours de fractionnement. Cette pratique, qui diminuait la durée annuelle du travail, n'était pas en conformité avec les dispositions en vigueur. Elle a cessé à compter du 1^{er} janvier 2016 avec l'application du nouveau règlement.

Cette réforme appelle toutefois deux observations :

- si les motifs d'autorisations d'absence et le nombre de jours accordés ont été réduits en 2015, ils restent plus favorables que ceux applicables à la fonction publique de l'État ;
- l'abandon du système de gestion automatisé du temps de travail à compter du 31 décembre 2015 ne permet plus de justifier le recours aux heures supplémentaires ou au suivi précis des absences.

6.8.2. Des heures supplémentaires en augmentation

Les heures supplémentaires ont augmenté de 1 227 heures au cours de la période (+ 29,67 %) avec cependant des variations importantes et parfois contraires d'une année sur l'autre. Ainsi, entre 2009 et 2012 le nombre des heures supplémentaires a diminué de 2 049 heures (soit - 49,55 %) avant d'augmenter de 216,14 % entre 2012 et 2014.

tableau 36 : Évolution des heures supplémentaires

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'heures supplémentaires de jour	2 087	1 722	1 376	829	2 285	3 878	2 982
Nombre d'heures supplémentaires de nuit	1 249	1 367	713	449	871	1 731	1 702
Nombre d'heures supplémentaires dimanches et fériés	800	995	986	809	510	989	677
Nombre d'heures supplémentaires rémunérées	4 135	4 085	3 075	2 087	3 666	6 598	5 362
Coût en €	80 043	86 051	61 183	42 155	67 580	130 075	111 139

Source : Tableau des effectifs produits par la collectivité retraité CRC

La commune estime toutefois que l'annualisation du temps de travail doit permettre de limiter le recours aux heures supplémentaires.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

6.8.2.1. Une tentative de la commune de limiter le paiement des heures supplémentaires

La commune a tenté, par délibération du 19 novembre 2015, de restreindre le recours aux heures supplémentaires.

La principale disposition de cette délibération est de poser le principe de la récupération des heures supplémentaires et du non-paiement pour l'ensemble des agents de la commune à l'exception du pôle sécurité et proximité.

Des heures supplémentaires ont continué toutefois à être rémunérées dans d'autres services malgré la délibération.

tableau 37 : Heures supplémentaires 2016 par service

Services	Nombre heures supplémentaires jour	Coût heures supplémentaires jour	Nombre heures nuit	Coût heures nuit	Nombre heures dimanche et jours fériés	Coût heures dimanche et jours fériés	Nombre total heures supplémentaires	Coût total heures supplémentaires
AG - ACCUEIL & POPULATION	-	-	-	-	80	2 038	80	2 038
AG - SECRETARIAT GENERAL	-	-	-	-	20	430	20	430
CAB - COMMUNICATION	128	1 665	10	260	-	-	138	1 926
CAB - SECRETARIAT	-	-	-	-	20	478	20	478
EEJ - ACCUEIL ET ADMINISTRATIFS	-	-	-	-	40	949	40	949
EEJ - CENTRE DE LOISIRS ET ACTIVITE	-	-	-	-	40	833	40	833
FIRH - DIRECTION	225	4 283	-	-	-	-	225	4 283
FIRH - FINANCES	-	-	-	-	20	442	20	442
FIRH - RESSOURCES HUMAINES	-	-	-	-	60	1 290	60	1 290
JURIDIQUE ET COMMANDE PUBLIQUE	-	-	-	-	20	419	20	419
RTTA - ECOLE DE MUSIQUE	22	492	-	-	-	-	22	492
RTTA - FESTIVITES ANIMATIONS RECEPTIONS	162	2 872	63	2 226	-	-	225	5 098
RTTA - LOGISTIQUE	675	10 004	-	-	-	-	675	10 004
SP - DIRECTION	-	-	225	9 357	-	-	225	9 357
SP - POLICE MUNICIPALE	924	13 039	1 001	28 212	-	-	1 925	41 250
ST - SERVICES TECHNIQUES	383	5 714	94	2 631	150	3 573	627	11 918
Total	2 519	38 069	1 393	42 686	450	10 452	4 362	91 207

Source: Tableau effectifs origine collectivité

Le service festivité, animations, réceptions et service logistique a consommé un nombre très important d'heures supplémentaires en 2016, correspondant à une dépense au 30 septembre de 19 360 €. La commune a expliqué ces heures supplémentaires par l'augmentation des festivités taurines et par le marché nocturne de la période estivale. Il a été demandé aux agents de ces services de travailler 1 907 heures annualisées, la différence entre 1 607 heures et 1 907 heures correspondant à 300 heures supplémentaires rémunérées.

6.8.2.2. Un dispositif onéreux imputable notamment aux missions du pôle sécurité et proximité

Les agents du pôle sécurité et proximité sont les agents les plus sollicités au titre des heures supplémentaires. 58 % des heures supplémentaires rémunérées ont été effectuées en 2016 par ce service³⁸. Ce nombre est en croissance régulière depuis 2013.

Cette augmentation s'explique en partie par les 25 heures supplémentaires accordées aux agents du pôle sécurité et proximité et notamment aux agents de la police municipale et au directeur du pôle, chef de service de la police municipale, qui devraient s'élever à la fin de l'année 2016 à environ 67 000 €. Ces 300 heures annuelles réglées présentent un caractère forfaitaire contraire aux prescriptions réglementaires de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La municipalité justifie ces heures effectuées par les agents de la police municipale par l'application de l'article 4 de la convention communale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État du 2 juin 2014. Selon cet article, « la police municipale prêter son concours lors de manifestations organisées au parc des expositions et à la salle ARENA à la demande de la police nationale ou le gestionnaire de la manifestation ».

Cette disposition appelle deux observations. La notion de « concours » ne définit pas précisément le niveau d'engagement de la police municipale. Les équipements précités organisent en outre des événements d'envergure régionale dont la sécurisation ne relève pas des missions d'une police municipale définies par l'article L. 2212-5 du CGCT. L'annexe du décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale prévoit par ailleurs « qu'en aucun cas il ne peut être confié à la police municipale des missions de maintien de l'ordre ».

La disposition de l'article 4 de la convention précitée n'est pas compatible avec l'article L. 2212-5 du CGCT. Il appartient à la commune et au représentant de l'État de clarifier la notion de « concours » et de préciser le niveau d'engagement de la police municipale à l'occasion des manifestations organisées à la salle de spectacle ARENA ainsi qu'au parc régional des expositions.

6.8.3. Des indemnités d'astreintes en hausse

Le volume de ces indemnités a fortement progressé de 2012 à 2016 et concerne sept astreintes différentes déterminées par une délibération du 27 septembre 2016. Sont ainsi concernés par l'astreinte, du lundi au vendredi, les services urbanisme, finances et ressources humaines, manifestations culturelles ainsi qu'animations. Le secteur de la solidarité prend, pour sa part, une astreinte le week-end. Enfin, la police municipale et les services techniques sont en astreinte permanente la semaine, le week-end, la nuit et les jours fériés à la demande.

³⁸ Les dispositions adoptées par le conseil municipal le 19 novembre 2015, qui limitent la rémunération des heures supplémentaires aux seuls agents du pôle sécurité et proximité, auraient dû diminuer le nombre d'heures supplémentaires rémunérées. Toutefois, le nombre d'heures rémunérées en 2016 devrait être supérieur à celui de l'année 2015. En effet, au 30 septembre 2016, la police municipale avait réalisé 2 519 heures supplémentaires de jour et 1 393 de nuit. En extrapolant sur 12 mois, 3 358 heures de jours et 1 857 heures de nuit devraient être réalisées, soit l'équivalent de 3,24 ETP.

tableau 38 : Évolution du coût des astreintes

Astreintes	2012	2013	2014	2015	2016*
Montant	11 689	24 849	38 246	38 570	44 770

* de janvier à novembre

Source: XEMELIOS, fichiers de paie

Le coût de cette politique d'astreinte est croissant. La chambre considère que si certaines astreintes se justifient, d'autres sont moins indispensables (finances, ressources humaines et urbanisme). La commune a précisé qu'elle mettrait un terme aux astreintes de l'urbanisme et finances et ressources humaines. La chambre prend acte de cet engagement.

6.9. Des contentieux sur la gestion des ressources humaines

6.9.1. Les changements de périmètre d'activités de deux cadres

Une réorganisation de l'administration communale a été progressivement mise en œuvre dans la période 2009-2013 pour « professionnaliser et réorganiser » notamment le « pôle ressources et moyens » ainsi que le « pôle éducation, petite enfance-jeunesse ». Cette réorganisation a eu pour conséquence l'affectation des deux attachés responsables du pôle sur de nouvelles fonctions dont le périmètre de responsabilité différait sensiblement de leurs responsabilités précédentes. Les deux cadres ont saisi respectivement le 31 octobre 2012 et 7 juillet 2013 la juridiction administrative. Ils souhaitent ainsi faire indemniser le préjudice financier et moral qu'ils estimaient avoir subi du fait de l'abaissement de leurs fonctions et enjoindre la collectivité de les réintégrer dans leurs fonctions antérieures. À la suite de deux jugements en date des 10 octobre et 31 décembre 2014, le tribunal administratif de Montpellier a fait droit à leur demande.

Ces changements d'affectation ont coûté à la commune 23 888 € de dommages et intérêts auxquels se sont ajoutés 6 956 € de frais d'actes et de procédure.

6.9.2. Un règlement amiable en 2014 des contentieux opposant la ville à ses agents

La commune a souhaité régler par la voie amiable l'ensemble des autres contentieux l'opposant à des agents de la ville. Cinq recours ont ainsi fait l'objet de cinq délibérations adoptées lors des séances du conseil municipal des 7 juin et 25 septembre 2014.

La faculté de recours à ces solutions transactionnelles est fondée sur l'article 2044 du code civil et a été reconnue à l'État par le juge administratif (CE, 23 décembre 1887, *Monsieur de Dreux-Brézé, Évêque de Moulin* et CE, 17 mars 1893, *Compagnie du Nord, de l'Est et autres*). La circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits précise la portée de la faculté de transaction de l'État et des collectivités locales en rappelant notamment que l'objet de la transaction doit être licite, que des concessions réciproques doivent être consenties et que l'équilibre des concessions est assuré compte tenu des circonstances de l'espèce. En outre, le préjudice allégué doit être actuel et certain. Enfin, le lien entre le comportement de l'administration et le préjudice allégué doit être direct.

Une délibération³⁹ règle la situation d'un adjoint technique victime d'un accident du travail le 12 décembre 2010.

³⁹ Délibération n° 2014-07-16/15.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Pérols (34)

Pendant sa période d'arrêt de travail, l'agent en question n'ayant pas bénéficié du paiement de la prime annuelle et de l'indemnité d'administration et de technicité, a engagé un recours devant le tribunal administratif. Par jugement du 31 janvier 2014, la commune a été condamnée à verser au requérant la somme de 1 243,50 € au titre de l'exercice 2011 (la délibération n° 09-672 du conseil municipal ne prévoyant pas de modulation des primes précitées pour le seul motif de la maladie ou de l'accident du travail).

L'agent a saisi de nouveau la commune le 28 mars 2014 sollicitant le paiement des indemnités précitées cette fois-ci pour les autres exercices (2010 et 2012), puis l'annulation du basculement de la position de l'accident du travail vers la maladie ordinaire et enfin une « proposition de poste équivalent à ses compétences professionnelles ».

La commune a transigé avec le demandeur en lui octroyant une indemnité de 3 000 € nets pour couvrir « les primes impayées et le préjudice moral » ainsi qu'une promotion en qualité de référent emportant notamment pour conséquence une revalorisation de son régime indemnitaire mensuel de 150 € nets.

La promotion de l'intéressé (et la revalorisation du régime indemnitaire qui en découle) sur le seul fondement du recours du demandeur portant sur le paiement de primes, est extérieure à la question juridique posée et constitue une réparation manifestement disproportionnée avec le préjudice allégué.

L'ordonnateur a indiqué toutefois que l'agent en question n'occupe plus la fonction de référent et qu'il a été mis un terme à la revalorisation précitée de son régime indemnitaire mensuel.

6.10. Conclusion

La commune a engagé depuis 2015 une diminution de ses effectifs, avant le transfert de 11 agents vers la métropole. Elle s'est dotée d'indicateurs de suivi. Pour autant, elle ne dispose pas d'une réelle stratégie en matière de ressources humaines de nature à anticiper l'évolution de ses emplois pour disposer d'une prospective fiable en vue de maîtriser la masse salariale. Certains paramètres doivent encore être travaillés notamment en ce qui concerne la politique indemnitaire, la gestion de l'absentéisme et les modalités de calcul des heures supplémentaires.

GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BA	budget annexe
BP	budget primitif
BS	bilan social
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CCA	cour administrative d'appel
CCAS	centre communal d'action sociale
CDD	contrat à durée déterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CP	charges de personnel
CRC	chambre régionale des comptes
DDTM	direction départementale des territoires et de la mer
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DM	décision modificative
DSR	dotation de solidarité rurale
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
IHTS	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PPRI	plan de prévention des risques d'inondation
RAR	restes à réaliser
SCI	société civile immobilière
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SRU	solidarité et renouvellement urbain
TFB	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TH	taxe d'habitation
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté