

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES REPONSES

COMMUNE DE VALBONNE
(Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 décembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DÉCISIONNELLES	8
2 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES	8
2.1 Un manque d'anticipation réaliste des dépenses	8
2.1.1 Les documents d'orientation budgétaire pourraient être complétés.....	8
2.1.2 Un taux d'exécution budgétaire qui ne s'est pas amélioré depuis le dernier rapport de la chambre	9
2.2 La fiabilité de l'information comptable	12
2.2.1 Des immobilisations en cours anciennes et non soldées.....	12
2.2.2 Des dotations aux provisions fixées forfaitairement sans égard aux risques encourus	13
2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable	13
2.3.1 Le contrôle des régies relève également de la compétence de l'ordonnateur	13
2.3.2 Un délai global de paiement pouvant être amélioré dans sa composante ordonnateur	14
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	15
3.1 Propos liminaire relatif aux budgets annexes	15
3.2 Le budget annexe des pompes funèbres présente un déficit structurel en voie de résorption	15
3.3 Les recettes de fonctionnement ont connu un dynamisme particulier en fin de période.....	16
3.3.1 Des ressources fiscales propres dynamiques et une fiscalité reversée stable.....	17
3.3.2 Une baisse des ressources institutionnelles compensée par la commune	19
3.4 Des dépenses de fonctionnement élevées mais à l'évolution contenue.....	20
3.4.1 Les charges à caractère général s'inscrivent dans une trajectoire légèrement baissière.....	21
3.4.2 Les charges brutes de personnel progressent faiblement sur la période.....	21
3.5.3 Un encours de dette en réduction sur la période	24
3.5.4 Une amélioration de la capacité de financement sur la période marquée par une rupture en 2017	24
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	26
4.1 Des marges de progression en matière de pilotage des ressources humaines.....	26
4.1.1 La commune se conforme dans l'ensemble à ses obligations en matière de bilans sociaux	26
4.1.2 Des effectifs déjà importants qui augmentent durant la période de contrôle.....	27
4.1.3 Une évolution de la masse salariale contenue.....	29
4.2 Une procédure de recrutement non conforme aux exigences de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984	31
4.3 Le contrôle des régimes indemnitaires et de la nouvelle bonification indiciaire a mis en exergue un certain nombre d'irrégularités.....	32
4.3.1 Certains versements de la nouvelle bonification indiciaire nécessitent d'être révisés....	32
4.3.2 L'analyse du régime indemnitaire met en exergue l'irrégularité de certaines primes	34

4.4	La gestion du temps de travail appelle des améliorations.....	36
4.4.1	Un temps de travail très inférieur à la durée légale.....	36
4.4.2	Des jours de congés supplémentaires indus	37
4.4.3	Des heures supplémentaires nombreuses en dépit d'un temps de travail réduit	40
4.4.4	Un absentéisme élevé et en augmentation	41
5	LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	43
5.1	Une réduction des subventions de fonctionnement aux associations de droit privé en 2016.....	43
5.2	Des conventions régulièrement passées sauf pour deux associations.....	44
5.3	Une lacune du contrôle des subventions aux structures locales des organisations syndicales	45
5.4	La participation de la commune à l'organisation de stages associatifs	46
6	LE CONTRÔLE PAR LA COMMUNE DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES.....	47
6.1	L'engagement de la commune dans trois sociétés publiques locales	47
6.2	La participation à la gouvernance des SPL.....	48
6.2.1	La commune demeure compétente pour les activités de la SPL Sophia.....	48
6.2.2	La commune participe au conseil d'administration des trois SPL.....	48
6.3	Des obligations de transparence respectées	49
6.4	Le critère du « contrôle analogue » respecté sauf pour la SPL AREA.....	49

SYNTHÈSE

Le contrôle de gestion de la commune de Valbonne a porté, pour les exercices 2012 et suivants, sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière, la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations ainsi qu'avec les sociétés publiques locales dont elle est actionnaire.

La situation financière de la commune est saine et tend à s'améliorer sur la période sous contrôle. Elle est favorisée par des ressources fiscales dynamiques, notamment depuis la modification des taux de la fiscalité locale en 2016, et des charges de fonctionnement élevées mais contenues. L'investissement, après avoir connu une fin de cycle en 2012, s'est maintenu à un niveau restreint jusqu'en 2016 pour augmenter de nouveau en 2017. La chambre appelle par conséquent la commune à une certaine vigilance dans sa gestion financière. En effet, le niveau de service et d'administration de la commune est élevé conduisant à une certaine rigidité des dépenses de fonctionnement. De plus, l'année 2017 met en exergue un léger tassement de la situation antérieure.

Le suivi des investissements représente dès lors un enjeu accru sur lequel la commune est invitée à davantage s'investir. La prévision et le suivi des investissements, par le mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement, sont insuffisamment précis pour permettre un réel pilotage de ces dépenses. La fiabilité comptable et financière pourrait être également améliorée par un meilleur suivi des opérations terminées mais encore inscrites comptablement en immobilisations en cours.

Concernant sa gestion des ressources humaines, Valbonne dispose d'effectifs importants pour une commune de sa strate (de 10 000 à 20 000 habitants) qui continuent d'augmenter durant la période sous revue. Les charges de personnel sont ainsi importantes, tandis que le taux d'absentéisme élevé et la durée du travail très inférieure à la durée légale jusqu'à fin 2017, en raison d'un régime de temps de travail irrégulièrement dérogatoire et de congés indus, ne contribuent pas à réduire cette dépense. La chambre ne peut qu'encourager la commune à améliorer cette situation, ce qu'elle a entrepris de faire avec la mise en place d'un nouveau régime de temps de travail à compter de 2018. Par ailleurs, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de réviser les modalités d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire et de mettre fin au versement de certaines primes irrégulières.

La commune de Valbonne est, en outre, très présente dans le champ associatif. Si le suivi des subventions est dans l'ensemble convenable, une attention singulière doit être apportée à certaines associations particulières telles que les organisations syndicales en raison de leurs spécificités. La refonte du système de subventionnement des stages associatifs au sein du régime général de subventionnement constitue également une nécessité afin d'assurer la transparence des relations que la commune entretient avec chaque association.

Enfin, Valbonne recourt à plusieurs sociétés publiques locales pour mener à bien ses projets d'investissement. La commune respecte les exigences de compétence et de transparence posées par le cadre normatif. S'agissant du respect de la condition du « contrôle analogue », qui permet de s'abstraire de l'obligation de mise en concurrence pour les relations contractuelles entre la collectivité et les sociétés publiques locales, la situation de la SPL AREA présentait, jusqu'en 2017, des fragilités en raison de l'absence de réunions des actionnaires minoritaires, censés exercer un contrôle conjoint sur la société.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer la prévision en matière de dépenses d'investissements.

Recommandation n° 2 : Apurer à un rythme régulier le compte 23 « immobilisations en cours » des opérations terminées en les transférant au compte 21 « immobilisations corporelles ».

Recommandation n° 3 : Mettre fin à la journée du maire et au congé de cessation d'activité à l'occasion du départ à la retraite des agents.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé des heures de travail en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre ces recommandations et à donner une suite favorable aux à certaines observations formulées dans le corps du rapport.

La chambre prend note des intentions de la collectivité et rappelle qu'elle sera amenée à être informée de la mise en œuvre des mesures annoncées par la commune dans le cadre de l'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières. Aux termes de ce dernier, « *Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique.* »

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a inscrit à son programme le contrôle des comptes et l'examen de la gestion de la commune de Valbonne, à compter de l'année 2012.

Par lettres du 21 juillet 2017, le président de la chambre a informé de l'ouverture du contrôle M. Christophe Etoré, maire de la commune depuis le 20 novembre 2016, ainsi que M. Marc Daunis, son prédécesseur.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 6 septembre 2017 entre les rapporteurs et MM. Christophe Etoré et Marc Daunis.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 22 février 2018 successivement avec les deux ordonnateurs.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a, le 25 avril 2018, arrêté ses observations provisoires.

Celles-ci ont été communiquées le 12 juillet 2018 dans leur intégralité à M. Etoré, ordonnateur en fonction, ainsi qu'à M. Daunis, ancien ordonnateur. Des extraits des observations ont également été communiqués le 30 juillet 2018, pour les parties qui le concernent, au président de la société publique locale Agence régionale d'équipement et d'aménagement Provence-Alpes-Côte d'Azur (SPL AREA PACA).

M. Christophe Etoré a adressé une réponse écrite aux observations provisoires par lettre datée du 12 septembre 2018, et enregistrée au greffe de la chambre le 13 septembre 2018. M. Marc Daunis a adressé sa réponse le 13 décembre 2018, enregistrée au greffe le 19 décembre.

Le président de la SPL AREA PACA, a répondu aux observations provisoires de la chambre par lettre du 30 août 2018, reçue le 6 septembre 2018, au greffe de la chambre.

Le contrôle a porté sur l'analyse financière, la fiabilité des comptes, la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations et les sociétés publiques locales. L'analyse des suites du rapport précédent de la chambre, datant de 2007, a été traitée dans chacune de ces thématiques.

Présentation de la commune

Valbonne est une commune de 19 km² dans le département des Alpes-Maritimes, chef-lieu de canton.

Elle comprend le village historique ainsi qu'une partie de la technopole de Sophia Antipolis qui s'étend également sur plusieurs communes limitrophes. La création de la technopole dans les années 1970 a fait passer la population d'environ 4 000 habitants en 1982 à 13 720 habitants en 2016 (source INSEE), la situant ainsi dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants. Elle a attiré une activité économique florissante avec près de 1 400 entreprises mais impose en contrepartie à la commune d'assurer un service public adapté à cette activité.

Valbonne s'inscrit dès lors dans un paysage économique et social favorable avec un taux de pauvreté en-dessous de la moyenne nationale (10,2 % contre 14,1 % en 2014) et un tissu économique dynamique.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis (CASA) qui regroupe vingt-quatre communes et dont la ville-centre est Antibes. Parmi les communes membres de la CASA soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, elle est la seule qui respecte le taux de logements locatifs sociaux prévu.

Entre 2016 et 2017, Valbonne a transféré plusieurs compétences à l'intercommunalité, à savoir la gestion des véhicules propres, la promotion du tourisme, l'enregistrement des demandes de logements sociaux, l'accueil des gens du voyage et la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité économique.

1 FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DÉCISIONNELLES

Dans ses observations provisoires, la chambre avait relevé la nécessité de revoir la rédaction du règlement intérieur du conseil municipal et de la délibération fixant les compétences déléguées par le conseil municipal au maire.

S'agissant du règlement intérieur, la chambre avait suggéré de réviser l'article 6 afin de ne laissé subsister aucun doute quant à la possibilité pour le conseil municipal de débattre à la suite d'une question orale. L'article 13 appelait également une modification pour tenir compte du fait que le maire détient, seul, le pouvoir de police de l'assemblée.

Pour ce qui est des compétences déléguées au maire par le conseil municipal, ce dernier a excédé les compétences qu'il était en droit de déléguer en omettant de fixer les limites dans lesquelles le maire peut établir les tarifs des droits de voirie.

A la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a adopté, lors de la séance du 4 octobre 2018, plusieurs délibérations mettant en œuvre les préconisations de la chambre.

2 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES

2.1 Un manque d'anticipation réaliste des dépenses

2.1.1 Les documents d'orientation budgétaire pourraient être complétés

Dans l'ensemble, les débats d'orientation budgétaire pour la période 2012-2015, puis les rapports d'orientation budgétaire pour 2016-2017, délivrent au conseil municipal une information budgétaire étayée. Le contenu du débat d'orientation budgétaire est régi par les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce texte a connu une évolution normative durant la période sous contrôle. Les exigences relatives aux engagements pluriannuels envisagés, qui y sont prévues, ont été précisées par l'article D. 2312-3 du même code, qui oblige de surcroît les collectivités à faire figurer leur programmation pluriannuelle d'investissement en recettes comme en dépenses.

A Valbonne, les débats et rapports d'orientation budgétaire ne traitaient que des années pour lesquelles ils se tenaient et étaient ainsi dépourvus de caractère pluriannuel. A titre illustratif, le rapport d'orientation budgétaire pour 2016 ne traitait encore que de l'année 2016. Une amélioration est intervenue en 2017 avec une présentation en autorisations de programme et crédits de paiement sur 2017-2018, soit une présentation des dépenses d'investissement sur deux ans. Une présentation sur *a minima* trois ans, introduisant les prévisions de dépenses ainsi que les recettes afférentes, répondrait davantage à l'exigence de pluriannualité prévue par l'article L. 2312-1 précité du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, la commune a fait part de son intention de faire une telle présentation dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2019.

En outre, le volet relatif aux ressources humaines de ce rapport pourrait être encore enrichi. Si l'information en matière de gestion des effectifs et des dépenses de personnel est assez détaillée, l'évolution prévisionnelle de ces agrégats pourrait être davantage précisée, de manière chiffrée par exemple, en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT applicables à compter du rapport d'orientation budgétaire de 2017, qui prévoient que « *ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». De même, aucun élément ne présente la politique de rémunération de la commune (traitement indiciaire, régimes indemnitaires, NBI, heures supplémentaires rémunérées), ce qui devrait être fait en application des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle enrichirait désormais le volet relatif aux ressources humaines de son rapport d'orientation budgétaire des éléments comme préconisé par la chambre.

La chambre rappelle également à cet effet à la commune que conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et aux préconisations de la circulaire des ministres de l'intérieur, et de l'action et des comptes publics du 16 mars 2018 (NOR : INTB1806599), les rapports d'orientations budgétaires devront désormais présenter les objectifs de la collectivité relatifs à « *1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ; / 2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette./ Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes* ».

2.1.2 Un taux d'exécution budgétaire qui ne s'est pas amélioré depuis le dernier rapport de la chambre

Le taux de réalisation des dépenses de gestion courante (97 % en moyenne sur 2012-2016) ainsi que le taux de réalisation des recettes de gestion courante (102 % sur la période) n'appellent pas d'observation. En revanche, le taux d'exécution des dépenses d'équipement s'avère faible.

Tableau n° 1 : L'exécution des dépenses d'équipement

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Total crédits ouverts</i>	16 340 716	13 054 556	10 123 780	7 937 051	13 747 708
<i>Mandats émis</i>	10 071 404	6 291 905	5 905 662	3 727 895	5 559 298
<i>Crédits annulés</i>	1 483 731	1 903 755	849 137	586 123	5 761 802
<i>Restes à réaliser (RAR)</i>	4 785 582	4 858 891	3 368 981	3 623 033	2 426 608
Taux de réalisation budgétaire¹	62 %	48 %	58 %	47 %	40 %
Taux de réalisation budget avec RAR	91 %	85 %	92 %	93 %	58 %

Source : données issues des comptes administratifs.

¹ Hors restes à réaliser.

Le rapport d'observations définitives de la chambre réalisé en 2007 faisait état d'un taux de réalisation des dépenses d'équipement toujours inférieur à 60 %. La commune s'était alors engagée à établir une fiche de projet afin d'améliorer la précision des crédits votés. Malgré cet engagement, aucune fiche n'a été produite au cours de la présente instruction et ni en réponse aux observations provisoires.

Or, le taux d'exécution des dépenses d'équipement, hors restes à réaliser, s'est détérioré sur la période contrôlée, restant toujours inférieur à 60 % hormis en 2012 (62 %). Le taux de réalisation moyen s'établit à 51 %. Ce taux est même inférieur à 50 % en 2013, 2015 et 2016 en raison du report de certains projets, ce qui explique également que le taux d'exécution des recettes d'équipement avoisine aussi les 50 % ces années-ci contre environ 90 % les autres années.

Pour cette même année, même si l'on prend en compte les restes à réaliser (2,42 M€ en 2016), le taux d'exécution demeure très faible, de l'ordre de 58 %.

L'écart de résultat du taux de réalisation avec et sans les restes à réaliser met en exergue le défaut de réalisme de la prévision budgétaire conduisant à un report d'année en année d'au moins un tiers des crédits d'investissement.

La commune impute la faiblesse du taux de réalisation budgétaire à un manque de moyens humains qui se manifesterait par une extension des délais dans les procédures de marchés publics, les études nécessaires à la définition des travaux, la mise en œuvre et le suivi des opérations ou encore la coordination des différents chantiers par les services. Ces délais pouvant être anticipés, ils ne devraient pas conduire à autant de reports et de variation des montants. La commune devrait donc davantage orienter ses moyens humains vers ces activités dont les résultats semblent mettre en exergue un défaut d'effectifs.

Il conviendrait donc d'adapter la budgétisation des projets en fonction de la capacité de la commune à les réaliser dans le temps. Une meilleure programmation des investissements en fonction de leur priorité pourrait permettre d'inscrire les crédits afférents à ces opérations en temps utile sans avoir à les reporter d'année en année, ce qui correspond à un simple affichage et ne répond pas à l'exigence de sincérité. Afin de remédier à cette difficulté, la collectivité dit faire appel à la société publique locale (SPL) Sophia pour mener à bien certains projets ce qui réduit le nombre de projets portés par la commune et devrait normalement aboutir à un meilleur respect des délais concernant les projets restant à sa charge, ce qui n'était pas encore le cas.

L'utilisation d'une présentation budgétaire prévisionnelle en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), prévus à l'article L. 2311-3 du CGCT, constitue une avancée répondant aux dernières recommandations de la chambre en 2007. Cet outil gagnerait à faire l'objet d'un pilotage encore plus précis.

Il est d'abord possible de constater que trois des huit projets mentionnés dans la délibération du 1^{er} avril 2016 et révisés par la délibération du 6 avril 2017 présentent une somme totale des crédits de paiement supérieure au montant des autorisations de programme. Ce dépassement atteint tout de même 214 075 € pour l'opération de réhabilitation et de mise aux normes du stade Chabert et de ses abords.

En réponse aux observations provisoires, la commune fait état d'un dérapage des projets. La chambre rappelle qu'aux termes de l'article R. 2311-9 du CGCT, les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement représentent quant à eux la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'augmentation de ces autorisations de programme nécessite une délibération explicite du conseil municipal prise en temps utile et anticipant, le cas échéant, d'éventuels dérapages des projets. Les dépassements constatés, en l'absence de toute délibération modifiant le montant des autorisations de programme, sont contraires aux dispositions susrappelées du CGCT.

Ensuite, l'instruction a mis en évidence plusieurs faiblesses en matière d'autorisations de programmes et crédits de paiement. D'une part, cinq programmes sur les huit inscrits ont fait l'objet de crédits de paiement ouverts en 2016 mais n'ont pas donné lieu à réalisation cette année-là. D'autre part, entre les délibérations de 2016 et de 2017, trois des huit programmes voient leurs autorisations de programme évoluer de plus de 25 %. Il s'agit de la réfection du groupe scolaire Ile verte passant de 300 000 € à 4 716 000 €, de l'accessibilité des personnes en situation de handicap de 632 000 € à 2 110 000 € et enfin de la réfection des aires de jeux de 500 000 € à 631 000 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, que ce soit pour expliquer le faible taux de réalisation budgétaire des dépenses d'investissement, ou les dérapages en montant comme en temps dans la conduite des projets déclinés en AP/CP, la commune explique également ces reports par des « *aléas intervenus en cours de chantiers* ».

Si certains éléments tels que l'évènement climatique de 2015 constituent effectivement des aléas, la majorité des aléas présentés comme tels par la commune n'en sont pas à l'instar de la nécessité de réaliser des études complémentaires sur les opérations des Bourelles, Peïdessale et des Clausonnes, l'évolution de la réglementation en matière d'environnement ne pouvant être qualifiée d'aléa. La chambre relève que la commune a une approche trop extensive de la notion d'aléas et l'invite à mieux définir ses besoins en amont et à faire preuve d'une anticipation prudente afin de réduire l'occurrence de ces dérapages.

La commune explique enfin que « *le plan pluriannuel d'investissement n'est pas formalisé de manière officielle. Des tableaux prévisionnels sont établis par la Direction des services techniques, mais seules les autorisations de programme votées en conseil municipal représentent les projets officiellement validés* ». Une présentation budgétaire en AP/CP ne se substitue pas à la formalisation d'un programme pluriannuel d'investissement, outil de gestion dynamique et régulièrement mis à jour. Un tel programme renforcerait visibilité sur les investissements à réaliser et leur financement sur une période déterminée et permettrait, par la même occasion, de nourrir les indications pluriannuelles du rapport d'orientation budgétaire. Dans sa réponse à la chambre, la commune a indiqué qu'un plan pluriannuel d'investissement sur trois ans sera intégré dans son rapport d'orientation budgétaire 2019.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'un règlement budgétaire et financier. Si ce dernier est obligatoire pour les départements (article L. 3312-4 du CGCT) et les régions (article L. 4312-5 du CGCT), il peut être recommandé pour les communes notamment quand celles-ci ont recours à une présentation en AP/CP.

<p>Recommandation n° 1 : Améliorer la prévision en matière de dépenses d'investissements.</p>
--

2.2 La fiabilité de l'information comptable

2.2.1 Des immobilisations en cours anciennes et non soldées

Tableau n° 2 : Flux et soldes des immobilisations corporelles et encours

En €	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Immo. corporelles en cours c/23 - Solde (A)</i>	34 098 919	39 395 677	44 594 405	47 475 575	51 873 454
<i>Immo. corporelles en cours c/23 - Flux (B)</i>	4 816 027	5 405 741	5 198 729	2 881 169	4 397 879
<i>Immo. corporelles c/21 - Solde (C)</i>	134 984 899	135 486 874	135 675 375	135 993 318	139 218 726
<i>Flux des immo. en cours/Solde des immo. en cours [(B)/(A)]</i>	0,14	0,14	0,12	0,06	0,08
<i>Solde des immo. en cours/Solde des immo. [(A)/(C)]</i>	25,30 %	29,10 %	32,90 %	34,90 %	37,30 %

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

Sur la période sous contrôle, le ratio entre le solde des immobilisations en cours (chapitre 23) et celui des immobilisations corporelles (chapitre 21) est élevé (entre 25 % et 37 %) ce qui tend à montrer que le compte des immobilisations en cours n'a pas été régulièrement apuré.

Par ailleurs, le solde du compte des immobilisations en cours (chapitre 23), déjà élevé en 2012 (34 M€), ne fait qu'augmenter sur la période (atteignant 52 M€ en 2016).

Certains biens obligatoirement amortissables nécessitent d'être intégrés au chapitre 21 à partir du moment où ils commencent à être utilisés pour leur destination finale, afin que la collectivité procède aux amortissements requis par les dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT. Dès lors, le non-transfert de ces immobilisations du chapitre 23 au chapitre 21 conduit à sous-estimer les charges de gestion et pourrait potentiellement affecter la fiabilité des comptes. L'étude de l'état de l'actif pour 2016 permet de distinguer, parmi les immobilisations inscrites au chapitre 23, des immobilisations non amortissables pour 32 M€, des immobilisations amortissables pour 6 M€, mais aussi des immobilisations pour lesquelles il n'est pas possible de déterminer le caractère amortissable ou non, pour un total de 16 M€. Si les immobilisations en cours nécessitant d'être amorties ne sont donc pas majoritaires au sein du chapitre 23, elles représentent tout de même, a minima, 6 M€ qu'il faut transférer au chapitre 21 et pour lesquelles il aurait fallu inscrire en dépenses de fonctionnement les dotations aux amortissements requises.

La commune affirme que « ces intégrations n'ont pas été réalisées depuis l'exercice 2014 faute de moyens humains en capacité de les prendre en charge ». La chambre constate que paradoxalement c'est à partir de cette année-là que les effectifs de la direction des finances ont été renforcés (cf. infra, point 3.3 du rapport). Dans un souci de bonne gestion, la commune de Valbonne est appelée à toiletter son chapitre 23 pour l'ensemble de ses budgets.

Recommandation n° 2 : Apurer à un rythme régulier le chapitre 23 « immobilisations en cours » des opérations terminées en les transférant au chapitre 21 « immobilisations corporelles ».

Selon sa réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle aurait initié cette démarche pour ce qui concerne le budget annexe « interventions économiques » et qu'elle poursuivrait ce travail sur l'ensemble des budgets.

2.2.2 Des dotations aux provisions fixées forfaitairement sans égard aux risques encourus

Les dotations aux provisions représentent une dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2 du CGCT. Pour ce faire, Valbonne a constitué une dotation de 50 000 € au compte 1511 « provisions pour litiges », dotation qui est bien supérieure aux frais de litiges généralement liquidés.

Toutefois cette enveloppe globale ne correspond pas au régime juridique des provisions qui doivent être constituées dans les cas déterminés par l'article R. 2321-2 du CGCT. Ce dernier dispose notamment que « *Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : / 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru (...)* ».

L'approche globale des provisions ne répond pas aux exigences du texte qui prévoit explicitement que « *la provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque* » (article R. 2321-2 du CGCT). Un ajustement a toutefois eu lieu en 2017 pour couvrir le risque encouru par la commune concernant le contentieux, ouvert en 2016, relatif à une indemnité d'éviction d'un bail commercial à hauteur de 1,1 M€. Cependant cet ajustement est le seul intervenu sur la période.

Par ailleurs, la commune procède à l'inscription des crédits destinés aux provisions sur le compte 6718 « autres charges exceptionnelles sur opération de gestion » ce qui ne correspond pas aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M 14 prévoyant de recourir pour ce faire au chapitre 68 « dotations aux amortissements et provisions ».

La chambre invite ainsi la commune à adapter annuellement sa dotation aux provisions aux risques financiers réellement encourus et à utiliser à cette fin le chapitre 68. En réponse aux observations provisoires, la ville a indiqué qu'elle serait vigilante sur ce point à l'occasion des prochaines échéances budgétaires.

2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

2.3.1 Le contrôle des régies relève également de la compétence de l'ordonnateur

Les régies ont été régulièrement contrôlées par le comptable public durant la période sous revue. Le contrôle sur place de la régie d'avance « Activités jeunesse » a notamment conduit à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur pour un manquement en caisse à hauteur de 148,78 €. Le déficit a été régularisé le 28 décembre 2015 et, par délibération du conseil municipal du 25 juin 2015, la commune a émis un avis favorable sur la décharge de responsabilité et la demande de remise gracieuse présentée par le régisseur.

Cependant les régies relèvent également du contrôle de l'ordonnateur en vertu de l'article R. 1617-17 du CGCT. Or, la commune a indiqué ne pas avoir effectué de contrôle des régies durant la période sous revue. La commune, invitée à l'exercer périodiquement, a annoncé dans sa réponse aux observations provisoires qu'elle y procéderait tout en indiquant qu'elle entendait aussi sécuriser ses moyens de paiement par le recours au paiement par la carte bancaire.

2.3.2 Un délai global de paiement pouvant être amélioré dans sa composante ordonnateur

Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique impose que le délai global de paiement soit inférieur à trente jours.

Le délai global de paiement moyen pour la commune de Valbonne s'établit en 2016 à 26,6 jours. Il est donc en deçà de la limite des trente jours imposée par le décret du 29 mars 2013. La commune se situe cependant légèrement au-dessus de la médiane du délai global de paiement des communes de 10 000 à 49 999 habitants en 2016 établie à 25,6 jours par l'Observatoire des délais de paiement dans son rapport annuel. Le rapport montre par ailleurs qu'au sein de chaque strate, les communes les plus petites ont des délais encore inférieurs à cette médiane. Ce faisant, Valbonne, avec seulement 14 000 habitants dans une strate allant de 10 000 à 49 000 habitants, serait censée présenter des délais de paiement inférieurs à cette médiane.

Le délai global de paiement de Valbonne est correct mais pourrait encore être amélioré car le respect de ce délai est en grande partie dû au délai de paiement restreint du comptable. Quand bien même la répartition du délai entre l'ordonnateur et le comptable devrait être respectivement de 20 et 10 jours, le comptable a eu en 2016, un délai moyen de paiement de 1,66 jours ce qui implique que le délai moyen de paiement de l'ordonnateur était de l'ordre de 24 jours.

La commune ne disposait pas jusqu'à présent d'outil informatique lui permettant d'assurer le suivi du délai de paiement des factures. Elle a affirmé cependant, lors des entretiens, que ce problème était en cours de résolution grâce à l'achat d'un nouveau logiciel de gestion financière fin 2016, mais dont la mise en application n'était toujours pas aboutie en 2018.

Il revient donc à la commune d'améliorer le suivi de ses délais de paiement, dont la longueur serait, selon elle, imputable principalement au visa du service fait. En réponses aux observations provisoires de la chambre, elle indique avoir engagé des mesures afin de les améliorer.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la fiabilité des comptes qui précède a révélé plusieurs anomalies. Toutefois, ces anomalies n'ont pas une incidence déterminante sur les informations financières ce qui permet à la chambre de procéder à l'analyse financière sans retraiter les informations fournies.

3.1 Propos liminaire relatif aux budgets annexes

La collectivité dispose de budgets annexes concernant l'assainissement, l'eau, les interventions économiques, les pompes funèbres et, jusqu'en 2015, l'office de tourisme.

Tableau n° 3 : Présentation des différents budgets de la collectivité

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2016	
			En €	En % du total
Budget principal	Valbonne	M14	36 598 729	94,39 %
Budget annexe	ZEC PAE Clausonnes	M4	41 143	0,11 %
Budget annexe	Eau de Valbonne	M49	820 538	2,12 %
Budget annexe	Assainissement de Valbonne	M49	1 279 520	3,30 %
Budget annexe	Cimetière communal de Valbonne	M4	34 229	0,09 %
Total			38 774 159	100 %

Source : compte administratif 2016

A l'exception des observations suivantes concernant le budget annexe des pompes funèbres et eu égard à leur part relativement modeste dans le budget communal global, l'examen de la chambre s'est concentré sur le budget principal.

3.2 Le budget annexe des pompes funèbres présente un déficit structurel en voie de résorption

Tableau n° 4 : Budget annexe pompes funèbres

Résultat cumulé	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'exploitation	39 507	55 608	44 473	134 787	55 313
Recettes d'exploitation	61 870	47 697	23 493	116 566	34 229
Résultat d'exploitation	22 363	- 7 910	- 20 980	- 18 220	- 21 384
Dépenses d'investissement	14 111	13 060	0	75 552	8 128
Recettes d'investissement	26 420	43 324	46 694	67 424	7 999
Résultat d'investissement	12 309	30 264	46 694	- 8 128	- 129

Source : comptes administratifs

Le compte administratif 2015 du budget annexe des pompes funèbres fait état d'un résultat cumulé total négatif de 26 348 € (avec un déficit de 18 220 € en section d'exploitation et de 8 128 € en section d'investissement). Ce déficit équivaut à 23 % des recettes d'exploitation de 2015. Il atteint 21 513 € en 2016 soit 63 % des recettes d'exploitation.

Entre 2013 et 2016, ce budget annexe présente en effet chaque année un solde négatif en section d'exploitation. Ce résultat d'exploitation s'explique par le rattachement progressif de charges auparavant indûment rattachées au budget général, par une réduction des recettes d'exploitation (- 50 % entre 2012 et 2014) et un report de déficit d'investissement créé par l'achat de 54 caveaux en 2015 (75 552 €). Cependant, il est observé que l'indemnité d'inhumation versée à certains agents (*cf. infra* point 4.3.2.2 ci-dessous) reste supportée par le budget principal pour environ 19 000 € par an. Or, dès lors que cette indemnité devrait être régulièrement rattachée au budget annexe, elle grèverait considérablement ce budget.

Dans l'ensemble la situation est dégradée. Les résultats annuels ne permettent pas de réduire le report de déficit d'exercice en exercice. La commune tente de répondre à ce déficit d'exécution structurel par une révision de son régime de redevance² à compter du 1^{er} janvier 2015 tout en soulignant le caractère aléatoire des recettes recouvrées dans ce budget. Cette mesure s'avère pour l'instant insuffisante et pourrait être accentuée. En réponse aux observations provisoires, la commune a annoncé une nouvelle révision des tarifs à cet effet.

3.3 Les recettes de fonctionnement ont connu un dynamisme particulier en fin de période

Les recettes de fonctionnement atteignent 30 M€ en 2017. Malgré deux baisses en 2013 et 2017, la variation annuelle moyenne s'établit à 1,3 % sur la période sous revue avec une accélération en 2016 (+ 6 %). La baisse de 2013 s'explique par une réduction des subventions reçues tandis que celle de 2017 se justifie par un prélèvement sur fiscalité, une hausse de la contribution de la commune au fonds de péréquation intercommunal ainsi qu'à une baisse des produits de la taxe sur la consommation finale d'électricité.

Tableau n° 5 : Recettes de fonctionnement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. an. Moy.
Ressources fiscales propres nettes	5 690 497	5 862 917	5 961 526	6 141 380	8 758 907	8 402 573	8,1 %
Ressources d'exploitation (c/70 et 75)	2 481 075	2 466 226	2 761 471	2 887 883	2 989 546	3 139 625	4,8 %
Dotations et participations	3 533 774	3 276 192	3 414 222	3 516 576	2 388 413	2 266 976	-8,7 %
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	16 352 354	16 324 445	16 223 464	16 293 907	16 333 781	16 116 650	-0,3 %
Prod. immobilisée, travaux en régie	69 510	78 935	56 941	54 243	44 894	48 327	-7,0 %
Produits de gestion	28 127 210	28 008 714	28 417 624	28 893 989	30 515 540	29 952 151	1,3 %

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

² Délibération du 18 décembre 2014 portant revalorisation des tarifs de gestion de gestion des cimetières et des prestations des pompes funèbres.

3.3.1 Des ressources fiscales propres dynamiques et une fiscalité reversée stable

L'augmentation des produits de gestion s'explique principalement par le dynamisme des ressources fiscales sur la période qui passent de 5,7 M€ à 8,4 M€ entre 2012 et 2017, la fiscalité reversée par la CASA étant stable. Cette évolution est majoritairement imputable aux impôts locaux en raison de quatre principaux changements à savoir la révision des bases fiscales de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la modification des taux de fiscalité locale, l'instauration de la majoration de la taxe d'habitation et enfin le rattachement de la taxe de séjour au budget principal.

3.3.1.1 La révision des bases fiscales de la taxe foncière

Valbonne a connu en 2016³ une correction des bases d'imposition des locaux à usage de bureaux, à l'issue d'un contentieux entre la CASA et l'Etat⁴. Selon la commune, les bases fiscales des locaux à usage de bureau sont passées de 11,4 M€ en 2015 à 25,0 M€ en 2016, représentant une hausse de 13,6 M€ (soit + 119 %). L'analyse financière réalisée par la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes en 2012 faisait état d'un foncier bâti dont plus de la moitié de l'assiette était constituée par les bases relatives aux locaux d'entreprises en 2010 et en 2011⁵. Or, la commune explique que cette révision a concerné trois catégories de locaux professionnels disposant de valeurs locatives initiales de 5,34 €, 9,45 € et 12,35 € au mètre carré harmonisées à compter de 2016 au niveau de 27,45 € le mètre carré. Les impositions professionnelles ont donc connu une augmentation allant d'une multiplication par deux à cinq.

Dans l'ensemble, les bases d'imposition effectives de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) progressent de 13,5 M€⁶ (+ 51 %) entre 2015 et 2016, pour s'établir à 39,9 M€⁷.

A taux constants, l'augmentation de la TFPB imputable à l'évolution des bases est de 0,1 M€ entre 2012 et 2015⁸ soit 25 000 € par an. Or, entre 2015 et 2016, elle est 0,77 M€⁹.

Ainsi, les produits supplémentaires de fiscalité liés à la seule révision des bases de la TFPB en 2016 sont estimés à environ 0,74 M€, après retraitement de l'évolution tendancielle moyenne des produits imputables aux bases des années 2012 à 2015¹⁰.

3.3.1.2 Une révision des taux d'imposition dont le rendement est porté par la taxe foncière sur les propriétés bâties

La modification des taux d'imposition constitue la principale cause de l'augmentation des ressources fiscales propres¹¹ de Valbonne qui passent de 6,1 M€ en 2015 à 8,8 M€ en 2016. Cet accroissement intervient la même année que la révision des bases susmentionnées, mais elle a des conséquences bien supérieures en termes de recettes.

³Délibération n° 8559 du 24 février 2016.

⁴Tribunal administratif de Nice, 28 novembre 2014, *Communauté d'agglomération Sophia Antipolis*, n° 1004345.

⁵Analyse financière 2012 de la DDFiP (page 29 du document).

⁶Cf. Etats 1386 TF notamment la comparaison des années 2015 et 2016. Les 0,1 M€ d'écart avec la hausse des bases des locaux à usage de bureau de 13,6 M€ s'explique par une baisse des bases fiscales des établissements industriels et assimilés.

⁷Cf. Etats 1259 sur la période 2012-2017.

⁸Produits d'imposition effectives 2015 moins celles de 2012 : 1 495 397 – 1 390 492 = 104 905 €.

⁹Entre 2015 et 2016, les produits de la TFPB à taux constants sont passés de 1,5 M€ à 2,3 M€.

¹⁰Augmentation des produits due à l'évolution des bases à taux constants = (bases TFPB 2016 x taux 2015) – produits TFPB 2015 = (39 949 369 x 0.0566) – 1 495 397 = 765 737 arrondi à 0,77 M€. Donc augmentation imputable à la révision des bases = 765 737 – 104 905/4 = 739 511 € arrondi à 0,74 M€.

¹¹Les ressources fiscales propres sont composées des impôts et taxes nets des versements et restitutions sur impôts et taxes des sous-comptes du compte 739 qui lui sont rattachées.

La commune a ainsi procédé à la baisse des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, en contrepartie d'une augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, passant de 5,66 % à 10,50 %. Donc, parmi les trois taxes sur les « ménages », seule la taxe foncière sur les propriétés bâties a contribué à la hausse des recettes fiscales.

Tableau n° 6 : Révision des taux de fiscalité locale par la délibération du conseil municipal du 1^{er} avril 2016

	Taxe d'habitation			Taxe foncière sur les propriétés bâties			Taxe foncière sur les propriétés non bâties		
	Avant révision	Après révision	Var.	Avant révision	Après révision	Var.	Avant révision	Après révision	Var.
Taux (en %)	12,43	9,85	- 20 %	5,66	10,50	+ 86 %	31,04	24,60	- 21 %

Source : Délibération du conseil municipal du 1^{er} avril 2016.

La modification des taux a permis à la commune de Valbonne d'augmenter de 1,3 M€ ses produits fiscaux en 2016 (soit + 25 %) ¹². Ainsi, l'effet conjugué de l'augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de l'accroissement des bases d'imposition permet à la collectivité de presque tripler son produit de taxe foncière sur les propriétés bâties, passant de 1,5 M€ en 2015 à 4,2 M€ en 2016 dont 0,74 M€ sont imputables à l'évolution des bases et 1,9 M€ à la hausse des taux ¹³.

3.3.1.3 L'instauration d'une majoration de la taxe d'habitation et l'accroissement du produit des taxes sur les activités de service et du domaine

Par une délibération du 19 février 2015, le conseil municipal a institué la majoration de la taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale. La recette de cette majoration représente en moyenne 84 000 € par an pour la commune ¹⁴.

Par ailleurs, les taxes sur les activités de services et du domaine augmentent en 2016 passant d'une moyenne de 0,026 M€ entre 2012 et 2015 à 0,26 M€ en 2016 en raison de l'intégration des recettes de la taxe de séjour dans le budget principal, antérieurement rattachées au budget annexe de l'office de tourisme qui a été dissout au 31 décembre 2015.

¹² Etat 1259 2016 : produit fiscal attendu – produits à taux constants = 6 319 040 € – 5 065 287 € = 1 253 753 €.

¹³ Produits 2016 – 2015 = 4,2 – 1,5 = 2,7. Dans cette différence 0,8 M€ est imputable aux bases donc 2,7 - 0,8 = 1,9 M€ est imputable aux taux. Une vérification est possible par le calcul suivant : bases TFPB 2016 x 0,105 – bases TFPB 2016 * 0,0566 = 4 194 684 – 2 261 134 = 1 933 550 €.

¹⁴ Moyenne 2015 à 2017 des produits attendus de la majoration de la taxe d'habitation des résidences secondaires sur les états fiscaux 1259.

3.3.1.4 Une fiscalité reversée stable

L'attribution de compensation en provenance de la CASA est stable entre 2012 et 2017 et s'établit à 16,11 M€ en 2017.

La dotation de solidarité communautaire est passée de 0,163 M€ en 2012 à 0,447 M€ en 2017 soit une progression d'environ 200 %. Les critères de répartition entre les communes ont été modifiés en 2015 et en 2017. Avant 2015, il existait deux critères, un d'intéressement et un de solidarité. Ces critères ont été modifiés en 2015 puis en 2017¹⁵ donnant finalement la répartition suivante : un critère de développement économique à 24 % et un critère de solidarité à 76 % réparti à raison de 52 % pour la dotation de solidarité urbaine et à 24 % pour la dotation de solidarité rurale.

Cette hausse de la dotation de solidarité communautaire permet de compenser la montée en charge que connaît la commune pour sa contribution au fonds de péréquation et de solidarité passant de 0,030 M€ en 2012 à 0,570 M€ en 2017. La CASA se situe en effet à un niveau de richesse élevé disposant, parmi les établissements publics comparables, du potentiel financier le plus élevé du département avec 705 € par habitant en 2017, tandis que Valbonne présente également, au sein de la CASA, le potentiel financier par habitant (2 219 € en 2017) le plus élevé.

3.3.2 Une baisse des ressources institutionnelles compensée par la commune

Les ressources institutionnelles passent de 3,5 M€ à 2,3 M€ entre 2012 et 2017 (soit - 32 %). La forte diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), passant de 1,59 M€ à 0,33 M€ sur la même période, représente la principale cause de cette évolution. Cette tendance se poursuit en 2017 avec une dotation globale de fonctionnement de 21 424 €, l'arrêté du 21 août 2017¹⁶ prévoyant un prélèvement sur fiscalité 2017 au titre de la contribution au redressement des finances publiques (article L. 2334-7-3 du CGCT), dite DGF négative, de 178 729 €.

La baisse des ressources institutionnelles de 1,3 M€ sur 2012-2017 est inférieure à la progression de 3,1 M€ des ressources fiscales propres. Ainsi, la baisse des dotations a été plus que compensée par l'augmentation des ressources fiscales propres limitant les contraintes financières pesant sur la collectivité. Valbonne dispose de produits de fonctionnement sensiblement supérieurs à la moyenne de sa strate au niveau national avec 2 596 € par habitant en 2016 contre 1 382 €¹⁷, son potentiel fiscal, de 2 187 € par habitant, étant significatif¹⁸.

¹⁵ Délibération du conseil communautaire du 18 décembre 2017.

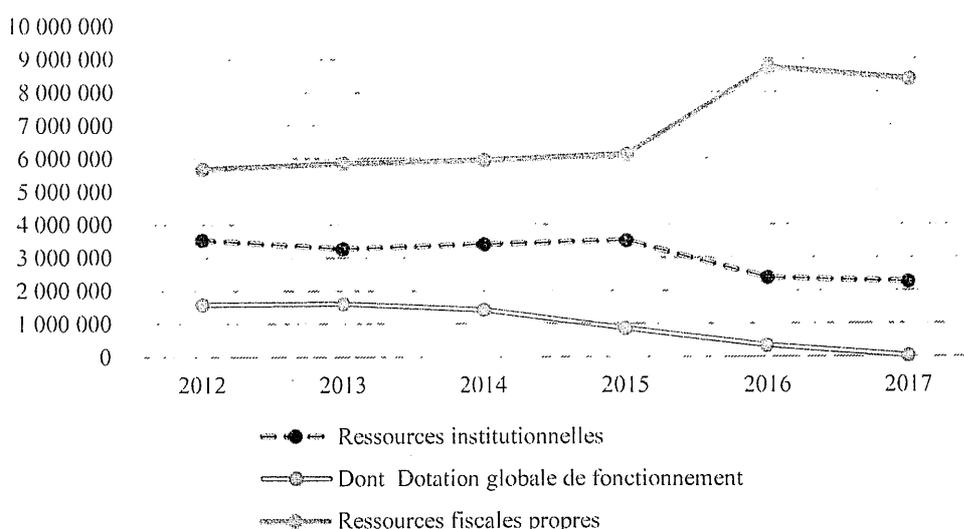
¹⁶ Arrêté du 21 août 2017 pris pour l'application en 2017 des dispositions prévues aux articles L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 4332-7 et L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales et à l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹⁷ Données DGFIP/ DGCL pour 2016.

¹⁸ Valbonne dispose du troisième potentiel fiscal du département des Alpes-Maritimes, précédée seulement des communes du Broc avec 2 851 € et de Saint-Jean-Cap Ferrat 2 481 €.

Site : <http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/mobile.php> à partir des données du commissariat général à l'égalité des territoires 2017.

Graphique n° 1 : L'évolution des ressources fiscales et des ressources institutionnelles



Source : données ANAFI issues des comptes de gestion, mise en forme par la CRC

3.4 Des dépenses de fonctionnement élevées mais à l'évolution contenue

Les charges de gestion sont stables mais élevées sur la période. Elles s'établissaient à 2 195 € par habitant, en 2016, contre en moyenne 1 249 €¹⁹ dans les communes appartenant à la même strate démographique au niveau national.

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 991 665	5 657 205	5 731 153	5 425 031	5 337 379	5 308 887	- 2,4 %
Charges de personnel ²⁰	15 543 060	15 232 189	16 256 901	16 502 723	15 926 884	16 630 424	1,4 %
Subventions de fonctionnement	935 370	909 526	882 958	1 024 626	1 356 641	1 360 603	7,8 %
Autres charges de gestion	1 464 485	1 462 784	1 476 311	1 419 673	1 407 237	1 411 654	- 0,7 %
Charges de gestion	23 934 580	23 261 704	24 347 323	24 372 053	24 028 141	24 711 569	0,6 %
Charges d'intérêt	994 303	742 769	971 245	576 074	508 002	442 734	- 14,9 %
Charges courantes	24 928 883	24 004 473	25 318 569	24 948 127	24 536 143	25 154 302	0,2 %

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

¹⁹ Données DGFIP/DGCL 2016.

²⁰ Charges totales de personnel (rémunération, charges sociales, impôts et taxes).

3.4.1 Les charges à caractère général s'inscrivent dans une trajectoire légèrement baissière

Les charges à caractère général diminuent entre 2012 et 2017 de 2,4 % en moyenne par an. Cependant, si ces charges évoluent à la baisse dès 2013, elles connaissent une nouvelle hausse en 2014 justifiée, selon la commune, par l'intervention des temps d'activité périscolaire gratuits et de nouvelles actions (débroussaillage, jardins familiaux et pédagogiques). Il convient de souligner qu'en dépit de la hausse des ressources de fonctionnement, la tendance baissière de ces dépenses à caractère général a été maintenue.

3.4.2 Les charges brutes de personnel progressent faiblement sur la période

Les charges de personnel brutes²¹ progressent légèrement sur la période (1,4 % de variation annuelle moyenne) s'établissant à 16,6 M€ en 2017.

Deux tendances peuvent être identifiées. D'une part, Valbonne connaît une hausse de ses dépenses de personnel en 2014-2015 qui est, selon elle, due à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires (mis en place dès la rentrée 2013 à Valbonne, mais 2014 constitue la première année pleine d'exécution). D'autre part, la commune a procédé à une réduction des dépenses de personnel à deux reprises en 2013 et en 2016.

La commune a affirmé vouloir maintenir stables ses dépenses de personnel par la baisse progressive de ses effectifs en s'appuyant notamment sur les départs à la retraite à venir et en utilisant la flexibilité offerte par le recours au personnel non titulaire. Toutefois, l'exercice 2017 montre une nouvelle hausse des dépenses de personnel atteignant 16,6 M€, la collectivité se donnant l'objectif de parvenir à les maintenir en-dessous de 17 M€ pour les années à venir.

Cela étant, bien que l'augmentation de charges totales de personnel soit limitée, ces dernières représentaient encore 66 % des charges de gestion en 2015 et 63 % en 2016²².

En valeur absolue, ces charges représentent 1 165 € par habitant contre 660 € pour les communes de la même strate démographique²³.

3.4.3 Des subventions de fonctionnement à la hausse depuis 2014

Les subventions de fonctionnement connaissent une évolution contrastée. Après une réduction de ces dépenses entre 2012 et 2014 (- 5 %), elles s'accroissent de 0,48 M€ (+ 32 %) sur la période 2014-2017. Alors que les subventions aux personnes de droit privé, structurellement élevées, tendent à diminuer, sauf en 2015, cette hausse est principalement portée par les subventions aux établissements publics rattachés passant de 0,153 M€ en 2012 à 0,624 M€ en 2017. Valbonne explique que « la commune a décidé de formaliser la mise à disposition du personnel communal auprès du CCAS à compter du 1^{er} juillet 2015, ce qui n'était pas fait auparavant. En conséquence, depuis cette date, le CCAS rembourse à la commune les frais de personnel qui le concernent. Pour faire face à cette augmentation des dépenses du CCAS, la subvention communale a été augmentée depuis 2015. L'augmentation est proportionnelle à celle des charges de personnel : une demi-année en 2015 et une année pleine en 2016 ».

²¹ Hors remboursement des mises à disposition.

²² Ratio : charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition / charges de gestion du budget principal.

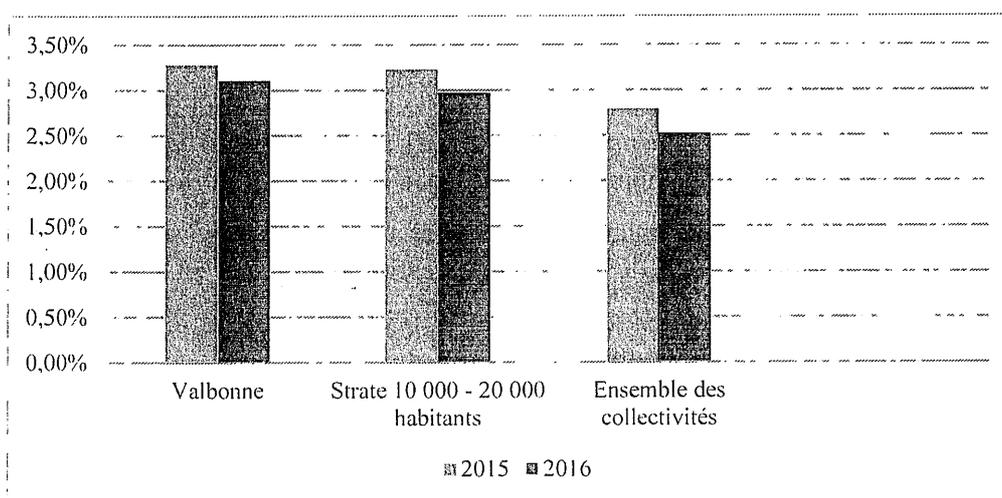
²³ Fiche DGFIP/DGCL 2016.

Les mises à disposition auprès des établissements publics rattachés, centre communal d'action sociale (CCAS) et caisse des écoles, constituent la grande majorité des mises à disposition avec 23 agents sur les 25 mis à disposition. Leur coût passe de 170 382 € en 2013 à 575 403 € en 2017 (*cf. infra*, point 0 du présent rapport).

3.4.4 Des charges d'intérêt légèrement élevées

Les charges d'intérêt tendent à se réduire sur la période, en particulier depuis 2014 par la renégociation de certains emprunts. Passant de près de 1 M€ en 2014 à 0,5 M€ en 2016, elles demeurent cependant supérieures au niveau moyen de la strate, avec un taux moyen, après couverture des risques (swap), de 3,11 % en 2016, selon les chiffres de la commune, contre 2,94 % pour la strate selon le rapport de 2017 de l'Observatoire Finance active de la dette. Toutefois, la commune affirme que les contrats d'emprunt pouvant être renégociés l'ont été en 2014. En réponse aux observations provisoires, elle maintient qu'il n'existe aujourd'hui plus de marge de renégociation intéressante, à l'exception d'un prêt à taux variable qui pourrait être renégocié.

Graphique n° 2 : Comparaison des taux moyen d'intérêt après swap



Source : Prospective financière de la commune basée sur un rapport de Finances Active, mis à jour avec les données actualisées de la commune et rapport 2017 de l'Observatoire Finance Active de la dette.

3.5 La section d'investissement révèle une amélioration de la capacité de financement jusqu'en 2016

Si l'on considère la strate démographique dans laquelle elle se situe, la commune de Valbonne dispose de ressources importantes, ayant fortement cru en 2016, et de dépenses de fonctionnement élevées mais maîtrisées. La relative stabilité des dépenses de fonctionnement révèle un effort de maîtrise des dépenses à caractère général à partir de 2013. L'écart entre les produits de gestion et les charges de gestion permet de dégager un excédent brut de fonctionnement notable de 4,4 M€ en moyenne sur la période 2012-2015 et atteignant 6,5 M€ en 2016 et 5,2 M€ en 2017.

Après paiement des charges d'intérêt et prise en compte des produits et charges exceptionnels, la capacité d'autofinancement (CAF) brute varie sur la période entre 3,2 M€ et 7,2 M€, en s'établissant à 4,8 M€ en 2017.

3.5.1 Des recettes d'investissement en progression

Les recettes d'investissement connaissent une forte progression en 2016

Tableau n° 8 : Composition des recettes d'investissement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TLE et taxe d'aménagement	243 971	223 101	411 147	354 997	161 451	88 298
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 185 131	847 611	951 777	1 105 982	356 405	-203 000 ²⁴
Subventions d'investissement reçues	556 916	2 009 725	1 612 548	704 029	1 015 326	2 042 613
Produits de cession	307 000	858 180	588 934	150 034	4 413 620	2 247 594
Autres recettes	1 500	16 593	48 448	0	0	
Recettes d'investissement (hors emprunt)	2 294 518	3 955 209	4 612 854	2 315 042	5 963 711	4 175 505

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

Les recettes d'investissement sont portées principalement par le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), les subventions d'investissement et les produits de cession entre 2012 et 2014. Ces ressources, liées aux investissements effectués avant le début de la période sous contrôle, se réduisent ensuite notamment en ce qui concerne le FCTVA. L'année 2016 se distingue par des produits de cession élevés (4,4 M€ contre 0,48 M€ en moyenne sur 2012-2015).

3.5.2 Des dépenses d'équipement principalement destinées à l'entretien du parc existant

Les dépenses d'équipement se sont élevées à hauteur de 9 M€, en 2012, correspondant à la fin de projets débutés antérieurement à la période de contrôle comme la construction du dojo (5,5 M€ selon la compte administratif 2015). Entre 2013 et 2016, la collectivité a investi en moyenne 5,4 M€ par an dans ses dépenses d'équipement ce qui est supérieur à la moyenne de sa strate démographique de référence (411 € / .habitant contre 263 € pour la strate²⁵). Ces dépenses ont notamment concerné des travaux de rénovation tels ceux de la ferme Bermond (3,6 M€), du cinéma du Pré des Arts (2,5 M€), de l'aménagement du secteur des Bourelles mais aussi des équipements sportifs tels que stade Chabert (2,1 M€) ainsi que des travaux d'aménagement tels qu'à la ZAC des Clausonnes (0,8 M€).

Les exercices 2017 et 2018 devraient faire l'objet d'un nouveau cycle d'investissement. En 2017, ces dépenses ont atteint 8 M€ et en 2018, elles sont prévues pour 14 M€ selon les indications de l'ordonnateur lors de l'entretien de fin de contrôle.

²⁴ Ce résultat correspond à la souscription d'un emprunt pour le préfinancement d'une partie du montant des attributions du FCTVA au titre des dépenses réelles d'investissement inscrites au budget principal de 2015 (cf. décision du maire du 18 septembre 2015).

²⁵ Fiche DGFIP/DGCL 2016.

Au vu des différents transferts de compétences à la CASA, les dépenses liées à de nouveaux équipements de la commune de Valbonne sont toutefois amenées à se réduire. La commune indique d'ailleurs qu'elle ne prévoit pas d'augmenter significativement son niveau en équipements étant donné les coûts de fonctionnement induits. Elle met également en avant le vieillissement tendanciel de sa population qui entraîne une diminution des effectifs scolarisés et par conséquent le besoin d'équipement correspondant.

3.5.3 Un encours de dette en réduction sur la période

La hausse des ressources d'investissement et le ralentissement des dépenses d'équipement ont permis à la collectivité de ne pas recourir à l'emprunt en 2013, ni de 2015 à 2017. Son encours de dette est par conséquent passé de 24,3 M€ en 2012 à 13,4 M€ en 2017, soit un désendettement moyen annuel de 11 %. Valbonne dispose dès lors d'une capacité de désendettement²⁶ de 2,8 années en 2017. Afin de financer les dépenses d'équipement prévues pour 2018, la commune a prévu de recourir à l'emprunt cette année.

Tableau n° 9 : Évolution de l'encours de dette

BP, En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. an Moy.
Annuité en capital	1 637 772	2 096 800	2 135 779	2 339 012	2 149 929	2 136 091	5,5 %
Nouveaux emprunts	7 400 000	0	246 667	0	0	0	-100 %
Encours dette au 31/12	24 265 558	21 862 564	20 048 614	17 713 187	15 571 503	13 447 779	-11 %

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

Selon le budget 2017, Valbonne détient quatorze emprunts en cours auprès de six établissements prêteurs. L'encours de dette au 31 décembre 2017 s'élève à 13 447 779 €. La commune dispose d'un panel assez large de types de taux. Six emprunts sur les quatorze sont à taux variable dont deux tiers sont couverts par des contrats d'échange de taux. Comme dit plus haut, la commune a indiqué envisager le refinancement de l'un de ses emprunts. L'analyse des emprunts de la collectivité n'appelle pas d'observations particulières.

3.5.4 Une amélioration de la capacité de financement sur la période marquée par une rupture en 2017

Tableau n° 10 : Financement propre de l'investissement

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	7 172 688	3 660 824	3 245 912	3 985 551	6 370 520	4 831 159
Annuité en capital de la dette	1 637 772	2 096 800	2 135 779	2 339 012	2 149 929	2 136 091
CAF nette	5 534 915	1 564 025	1 110 133	1 646 539	4 220 592	2 695 068
Recettes d'inv. hors emprunt	2 294 518	3 955 209	3 612 854	2 315 042	5 946 802	4 175 505
Financement propre disponible	7 829 433	5 519 234	4 722 987	3 961 581	10 167 394	6 870 573
- Dépenses d'équipement (dt travaux en régie)	9 017 016	6 337 022	5 916 183	3 619 450	5 591 191	7 990 374
- Subventions d'équipement (dt sub. en nature)	0	25 218	0	3 101	11 785	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 500	0	59 968	0	28 717	- 22 983
- Participations et inv. financiers nets	34 272	2 965 440	- 8 520	0	- 10 720	- 28344
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 223 355	- 3 808 446	- 1 244 645	340 329	4 546 420	- 1 068 474

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

²⁶ La capacité de désendettement, exprimée en nombre d'années, est le quotient du montant de la dette du budget principal par la CAF brute.

La situation financière de Valbonne s'est améliorée entre 2013 et 2016.

De 2012 à 2014, les dépenses d'équipement étaient relativement élevées, supérieures au financement propre disponible²⁷, malgré leur réduction progressive. Cette situation donnait lieu à un besoin de financement d'environ 1,2 M€ par an en 2012 et en 2014, puisque l'ensemble des recettes de la collectivité hors emprunts ne permettait pas de couvrir l'ensemble de ses dépenses d'équipement. En 2013, ce besoin de financement a atteint 3,8 M€ en raison d'une avance de trésorerie de 3 M€ à la SPL Sophia.

En revanche, les années 2015 et 2016 font apparaître une capacité de financement. Cette situation est imputable à une forte baisse des investissements en 2015 (passant de 5,9 M€ en 2014 à 3,6 M€ en 2015) alors que la réduction du financement propre se révèle de moindre importance (passant de 4,7 M€ en 2014 à 3,9 M€ en 2015) permettant de dégager une capacité de financement de 0,34 M€. La capacité de financement en 2016 s'établit à un niveau élevé de 4,6 M€, principalement en raison de produits de cession significatifs (4,4 M€ contre 0,2 M€ en 2015). En l'absence de produits de cession, la collectivité aurait toutefois préservé une capacité de financement de 0,2 M€.

L'année 2017 marque cependant le retour à un besoin de financement en raison l'augmentation des dépenses d'investissement, atteignant 8 M€, et de produits de cession d'un montant de 2,2 M€, inférieurs à l'année précédente. En ne recourant pas à l'emprunt, la collectivité a choisi de mobiliser son fonds de roulement net global à hauteur de 1,1 M€.

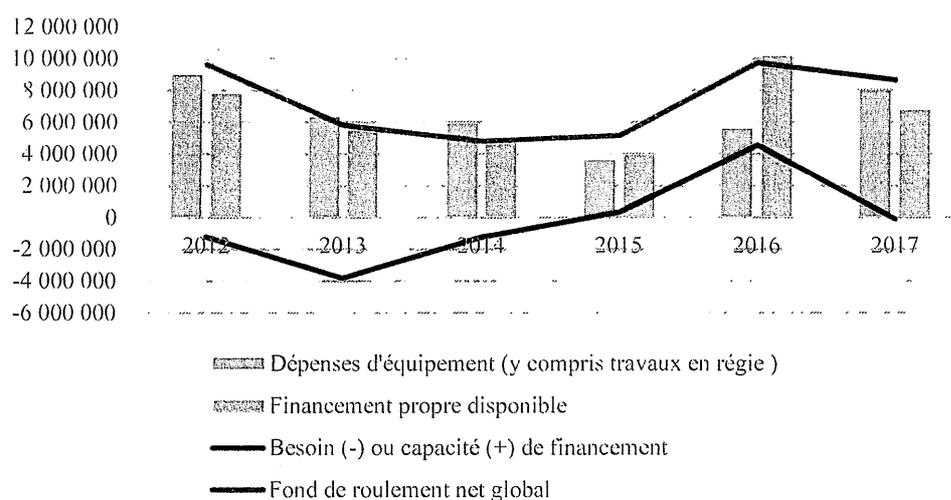
Sur toute la période, les ressources stables sont supérieures aux emplois immobilisés ce qui permet de dégager un fonds de roulement net global particulièrement confortable. Stable entre 2013 et 2015, avoisinant en moyenne 5,3 M€, le fonds de roulement dépasse les 9 M€ en 2012 en raison notamment de provisions importantes (3 M€) et en 2016 grâce au résultat de fonctionnement dégagé et à des dotations en hausse (10,2 M€). Il s'établit en 2017 à 8,7 M€.

Dans l'ensemble, en dépit de la baisse de l'encours de dette et de la hausse des immobilisations, la collectivité parvient à maintenir voire à augmenter son fonds de roulement net global notamment par un excédent du compte de résultat. Entre 2013 et 2016, la trésorerie nette a presque été multipliée par trois, portant son niveau à 7,3 M€ en 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué souhaiter *« poursuivre ses efforts d'optimisation budgétaire afin de maintenir un niveau de service de qualité à ses habitants tout en conservant des finances saines »*.

²⁷ Le financement propre disponible est obtenu par l'addition de la capacité d'autofinancement nette du capital de la dette et des recettes propres d'investissement (FCTVA, subventions d'investissement et autres recettes d'investissement).

Graphique n° 3 : Financement de l'investissement (en €)



Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Des marges de progression en matière de pilotage des ressources humaines

Des outils ont été mis en place pour favoriser la gestion des ressources humaines : comité des ressources humaines mensuel, projets de service pour la durée du mandat, mise en place d'un répertoire des métiers et des fonctions avec le passage au RIFSEEP²⁸, outils de gestion du temps de travail et points budgétaires réguliers concernant notamment les dépenses de personnel.

4.1.1 La commune se conforme dans l'ensemble à ses obligations en matière de bilans sociaux

Les dispositions relatives aux bilans sociaux sont prévues à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et complétées par l'article 1^{er} du décret n° 97-443 du 25 avril 1997. Ainsi l'exécutif doit-il présenter au comité technique toutes les années paires, un bilan social portant sur toutes les années impaires. Ce document doit comprendre des informations telles que : les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité, le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel, le respect des obligations en matière de droit syndical, l'état des emplois et leur répartition, la rémunération, les conditions d'hygiène et de sécurité, le temps de travail ou encore les relations sociales.

²⁸ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

La commune a effectivement fourni à la chambre les bilans sociaux portant sur les exercices 2013 et 2015. Ces rapports ont été présentés respectivement le 6 juin 2014 et le 15 juin 2016 aux membres du comité technique, lesquels en ont débattu au sein de cette instance les 16 juin 2014 et 27 juin 2016. Si les débats ont donc bien eu lieu avant le 30 juin de l'année considérée, le délai d'un mois dont disposent les membres du comité technique pour prendre connaissance du rapport, en application de l'article 2 du décret du 25 avril 1997, n'a pas été respecté, puisqu'il a été respectivement de 10 et 12 jours. La chambre appelle la commune à davantage de vigilance pour respecter, dès 2018, cette obligation réglementaire, ce à quoi elle a indiqué se montrer vigilante dans sa réponse aux observations provisoires.

Par ailleurs, la liste des indicateurs obligatoirement contenus dans les bilans sociaux a évolué puisqu'elle a été fixée respectivement par un arrêté du 24 juillet 2013 pour l'exercice 2013 et par un arrêté du 28 septembre 2015 pour ce qui concerne l'exercice 2015, ce dernier arrêté ayant été abrogé depuis par un arrêté du 28 août 2017.

Les documents présentés par la commune contiennent la grande majorité des informations obligatoires. Cependant, ils pourraient être complétés par la présentation des risques professionnels et des mesures en matière de sécurité identifiés dans la collectivité, au sens du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, ainsi que par le nombre de personnes bénéficiant au cours de l'année d'une rémunération accessoire autorisée par la réglementation sur le cumul des emplois, comme le prévoient les annexes aux arrêtés susmentionnés. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune déclare avoir pris note de ces propositions de compléments et les aurait déjà intégrées au bilan social 2017.

4.1.2 Des effectifs déjà importants qui augmentent durant la période de contrôle

4.1.2.1 Des effectifs très supérieurs à la moyenne de la strate démographique de référence

La chambre a constaté que la commune disposait d'effectifs très importants, en comparaison des communes de la même strate.

Selon les chiffres de la direction générale des collectivités locales (DGCL), les effectifs physiques moyens des communes de 10 000 à 20 000 habitants étaient de 274 agents au 31 décembre 2015, le taux d'administration étant en moyenne de 18,2 ETP pour 1 000 habitants.

La commune de Valbonne a des chiffres très supérieurs à ces deux indicateurs. En effet, au 31 décembre 2015, elle comptait, d'une part, selon le compte administratif du seul budget principal, 455 agents et, d'autre part, selon le bilan social 2015, 413,81 ETP (362 fonctionnaires et 51,81 non titulaires) pour 13 190 habitants, soit 31,37 ETP pour 1 000 habitants.

La commune estime que *« tous les indicateurs sont très supérieurs aux moyennes de la strate, notamment les recettes par habitant : actuellement 1,7 fois la moyenne, ce qui permet de financer des effectifs supérieurs (...). Ainsi, c'est un choix politique assumé et revendiqué de développer un haut niveau de service public, garant d'égalité des chances, de mixité sociale dans un territoire au coût de la vie extrêmement élevé et d'épanouissement par les échanges sociaux et culturels. Le mode de gestion privilégié de ces services publics étant la régie, avec des agents fonctionnaires qualifiés et guidés par l'intérêt général »*. Elle ajoute dans sa réponse aux observations provisoires que *« la qualité des services communaux, notamment des services Petite enfance, des écoles et de la vie associative et sportive est un élément essentiel de l'attractivité de la technopole Sophia Antipolis »*.

4.1.2.2 Une augmentation des effectifs durant la période sous revue

La chambre rappelle à la commune que les maquettes budgétaires de l'instruction M14²⁹ prévoient depuis 2013, pour la rédaction du budget primitif et du compte administratif, une présentation à l'annexe C1 des effectifs pourvus sur les emplois budgétaires en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT). La présentation de la commune en effectifs physiques, sur toute la période, ne correspond pas à cette exigence. La commune a toutefois annoncé dans sa réponse aux observations provisoires s'être dotée d'un nouveau système d'information de ressources humaines devant lui permettre de répondre dorénavant à cette exigence.

Tableau n° 11 : Effectifs en nombre d'agents³⁰

<i>Effectifs en nombre d'agents au 31/12/N</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Evol. 2012-2016</i>
<i>Effectifs budgétaires</i>	499	522	462	468	507	1,6 %
<i>Postes pourvus</i>	425	454	457	455	487	14,6 %
<i>% d'emplois pourvus</i>	85 %	87 %	99 %	97 %	96 %	

Source : comptes administratifs

Au regard des données figurant dans les comptes administratifs, les effectifs pourvus correspondent globalement aux effectifs budgétaires avec une quasi équivalence en fin de période traduisant ainsi une prévision budgétaire correcte.

Les effectifs pourvus ont connu une forte augmentation de 14,6 % entre 2012 et 2016, soit 62 postes supplémentaires, essentiellement portée par deux hausses d'environ 30 postes en 2013 puis en 2016. Si la première s'avère liée à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, la seconde n'est expliquée ni dans les procès-verbaux du comité technique, ni dans les annexes des documents budgétaires, la commune n'ayant pas pu fournir de justification pendant l'instruction. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune explique que « la hausse de 2016 provient d'une différence dans la méthode de comptabilisation des effectifs ». En effet, pour les exercices 2012-2015, certains agents non titulaires sont comptabilisés à part. La chambre les avait déjà intégrés dans les effectifs totaux présentés dans le tableau ci-dessus, comme cela est fait dans le compte administratif à compter de l'exercice 2016. La hausse de 2016 reste donc inexpliquée.

Ce constat doit cependant être nuancé. En effet, sur la même période, selon les chiffres de la commune, l'évolution des effectifs ne correspondrait en réalité qu'à la création d'environ 10 ETPT, ce qui tend à montrer que peu d'emplois permanents à temps complet ont été créés.

Tableau n° 12 : Effectifs en ETPT

<i>Effectifs en ETPT</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Evol. 2012-2017</i>
<i>Titulaires</i>	320,22	332,98	355,83	352,43	344,73	341,90	6,77 %
<i>Non titulaires</i>	43,95	52,95	30,80	26,7	29,35	51,20	16,49 %
<i>TOTAL</i>	364,17	385,93	386,63	379,13	374,08	393,10	7,94 %

Source : commune de Valbonne pour 2012-2016 et annexe C1.1 au compte administratif pour 2017

Au final, il n'en reste pas moins que les effectifs déjà importants de la commune ont continué de croître durant la période sous revue.

²⁹ Instructions M14, annexe C1.1, note de bas de page (4).

³⁰ Pour les exercices 2012-2015, certains agents non titulaires sont comptabilisés à part. La chambre les a intégrés dans les effectifs totaux, comme cela est fait dans le compte administratif à compter de l'exercice 2016.

Le compte administratif 2017, produit lors de la phase de contradiction, marque une nouvelle augmentation des effectifs d'agents non-titulaires entraînant une hausse globale du nombre d'ETPT. La commune estime pourtant que ces effectifs ont diminué, ce dont elle n'avait pas fait état durant l'instruction et qui semble infirmé par ses propres chiffres.

La chambre constate que la collectivité confond effectifs en nombre d'agents et effectifs en ETPT. Cette confusion démontre tout d'abord un défaut de pilotage des ressources humaines qu'il revient à la commune de résoudre. Ensuite, la confusion de la collectivité conduirait à constater une réduction de 67 agents entre 2016 et 2017 alors qu'en considérant les données fournies en termes ETPT (cf. tableau n° 12), la commune aurait connu une augmentation de 19 ETPT. Les données fournies ne permettent donc pas à la chambre d'établir la réalité de l'évolution des effectifs en 2017. La commune de Valbonne est en conséquence incitée à améliorer le pilotage de ses effectifs.

4.1.3 Une évolution de la masse salariale contenue

Tableau n° 13 : Evolution des charges de personnel

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. an. moy.
Rémunérations du personnel	11 025 482	10 642 905	11 309 705	11 427 789	11 093 180	11 588 074	1 %
Charges sociales	4 153 268	4 219 008	4 551 447	4 701 161	4 448 960	4 647 277	2,3 %
Impôts et taxes sur rémunérations	364 310	370 276	395 750	373 773	384 744	395 073	1,6 %
Charges totales de personnel	15 543 060	15 232 189	16 256 901	16 502 723	15 926 884	16 630 424	1,4 %
Remboursement de personnel mis à disposition	177 730	170 382	188 189	403 670	575 403	627 610	28,7 %
Charges totales de personnel nettes des remboursements	15 365 330	15 061 807	16 068 712	16 099 053	15 351 481	16 002 814	0,8 %
Charges de gestion	23 934 580	23 261 704	24 347 323	24 372 053	24 028 141	24 711 569	0,6 %
En % des charges de gestion ³¹	64,20 %	64,70 %	66 %	66,10%	63,90 %	64,80 %	

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

Les charges de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition connaissent une évolution erratique sur la période sous revue passant de 15,36 M€ en 2012 pour atteindre 16,10 M€ en 2015, retrouver en 2016 leur niveau de 2012 et s'établir en 2017 à 16 M€. La commune explique cette fluctuation par une évolution du périmètre des mises à disposition. Dans l'ensemble, les charges de personnel apparaissent toutefois maîtrisées sur la période avec une augmentation de 0,8 %. La hausse notable pour les années 2014 et 2015 s'explique par l'accroissement des dépenses en matière de rémunérations du personnel titulaire.

³¹ Le ratio des charges de personnel en pourcentage des charges de gestion a été choisi afin d'opérer le suivi de cet indicateur à la suite des observations de la chambre en 2007 sur son niveau élevé.

4.1.3.1 Une augmentation des dépenses de rémunération du personnel en raison de la hausse de la rémunération du personnel titulaire

La hausse tendancielle est le fait d'une augmentation des dépenses de rémunération des personnels titulaires, la rémunération indiciaire (traitement, nouvelle bonification indiciaire, indemnité de résidence et supplément familial de traitement) ayant augmenté de 12 %, soit 2,3 % en moyenne annuelle, tandis que la rémunération indemnitaire a augmenté de 38 %, soit 6,6 % par an. Les dépenses de rémunération du personnel non titulaire ont en revanche connu une baisse de plus d'un quart passant de 2,6 M€ en 2012 à 2,0 M€ en 2017. Ces constats sont en lien avec l'évolution des effectifs sur la période.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a estimé que ces évolutions viendraient de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (dite loi Sauvadet) qui a conduit à des titularisations et de la mise en place en 2012 du nouveau régime indemnitaire.

Tableau n° 14 : Evolution des dépenses en matière de rémunération

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. an. moy.
Rémunération principale	6 727 957	6 615 205	7 329 798	7 518 433	7 476 920	7 552 597	2,3 %
Régime indemnitaire (dont IHTS)	1 436 459	1 749 045	1 925 063	2 004 380	1 944 653	1 978 416	6,6 %
Autres indemnités	223 175	242 641	269 034	262 825	245 946	253 949	2,6 %
Rémunérations du personnel titulaire	8 387 591	8 606 891	9 523 895	9 785 638	9 667 519	9 784 962	3,1 %
En % des rémunérations du personnel	75,2 %	77,6 %	80,7 %	83,3 %	82,6 %	81,5 %	
Rémunération principale	2 613 990	2 331 606	1 928 457	1 642 227	1 734 159	1 985 468	-5,4 %
Régime indemnitaire (dont IHTS)	0	273	101	372	209	0	N.C.
Rémunérations du personnel non titulaire	2 613 990	2 331 880	1 928 558	1 642 598	1 734 368	1 985 468	-5,4 %
En % des rémunérations du personnel ³²	23,5%	21,0%	16,3%	14,0%	14,8%	16,5%	
Autres rémunérations	145 202	154 278	350 748	317 831	306 698	242 686	10,8 %
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	11 146 783	11 093 049	11 803 202	11 746 068	11 708 586	12 013 116	1,5 %
Atténuations de charges	121 301	450 144	493 497	318 278	615 405	425 043	28,5 %
Rémunérations du personnel	11 025 482	10 642 905	11 309 705	11 427 789	11 093 180	11 588 074	1,0 %

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion

³² Hors atténuation de charges.

4.1.3.2 Un rattachement des mises à disposition en voie d'amélioration

Comme il a été dit, la commune a mené une politique de rattachement progressif des charges de personnel aux budgets annexes afférents expliquant ainsi l'augmentation du remboursement de personnels mis à disposition mais également les écarts qui demeurent dans les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes.

Selon le décompte de la commune, 25 agents sont ou ont été concernés par une mise à disposition pendant la période sous revue, essentiellement employés par le centre communal d'action sociale (17 agents) et la caisse des écoles (5 agents). Les autres mises à disposition concernent le poste à temps plein de secrétaire comptable de la maison des jeunes et de la culture (MJC)-foyer des jeunes travailleurs (FJT), celui de suivi de la délégation de service public Nautipolis au profit de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis à raison de 7 heures par semaine et enfin celui de directrice des finances du syndicat intercommunal des eaux du Foulon, pour 20 % de son temps de travail.

Pour chacune de ces mises à disposition, la commune a conclu une convention avec l'organisme concerné qui respecte les exigences posées par l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux et prévoit notamment le remboursement de la rémunération de l'agent.

Le coût des agents mis à disposition est supporté par le budget principal et doit faire l'objet d'un remboursement par l'organisme d'accueil.

Les remboursements de mises à disposition ont considérablement crû depuis 2015 puisqu'ils sont passés d'une moyenne de 0,18 M€ sur 2012-2014 à 0,63 M€ en 2017. Cette augmentation serait due, selon la commune, à la mise à disposition des agents du centre communal d'action sociale. Toutefois, il est possible de constater qu'il existe encore des marges de progression telles que le rattachement de l'indemnité d'inhumation au budget annexe pompes funèbres (cf. le point 3.2 ci-dessus).

4.2 Une procédure de recrutement non conforme aux exigences de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984

Le premier alinéa de l'article 34 de la loi n° 84 -53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les emplois sont créés par délibération de l'organe délibérant qui précise le grade de l'emploi ou s'il peut être pourvu par un agent contractuel et, dans ce cas, il lui revient d'en préciser le motif, la nature des fonctions et le niveau de recrutement et de rémunération.

De plus, l'article 41 dispose que lors d'une création ou d'une vacance de poste d'un emploi permanent, la commune doit en informer le centre de gestion compétent pour qu'il puisse procéder à la publicité du poste en question. L'autorité territoriale pourvoit l'emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude ou l'un des fonctionnaires candidats par voie de mutation, de détachement, d'intégration directe, de promotion interne ou d'avancement de grade.

La commune a fourni à la chambre deux fiches relatives au processus de recrutement mis en place en son sein, datant de 2016. Deux modalités sont ainsi prévues :

- L'une consiste en un recrutement avec jury, qui s'appliquerait pour les postes vacants, les remplacements de longue durée, les contractuels de longue durée, les disponibilités supérieures à six mois ou encore l'accroissement d'activité ;
- L'autre consiste en un recrutement sans jury qui s'appliquerait aux recrutements de courte durée, aux remplacements d'agents en congé maladie ou en disponibilité ainsi que pour les saisonniers.

Le contrôle sur place a permis de vérifier comment ces principes ont été mis en œuvre, par l'examen de tous les dossiers de recrutement des exercices 2016 et 2017. La chambre a constaté que quelques recrutements sur des emplois permanents n'ont pas donné lieu à une publication.

Une telle pratique n'est pas conforme aux dispositions de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 précité, qui impose de publier systématiquement les vacances de postes correspondant à des emplois permanents. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a reconnu que les déclarations de vacances de postes n'avaient pas été exhaustives en 2016 et 2017 et qu'elle s'appliquerait dorénavant à respecter la disposition législative précitée.

Par ailleurs, l'examen des recrutements sur des emplois pérennes a montré que le maire, qui prend la décision finale de recrutement, a toujours suivi l'avis formulé par le jury.

4.3 Le contrôle des régimes indemnitaires et de la nouvelle bonification indiciaire a mis en exergue un certain nombre d'irrégularités

4.3.1 Certains versements de la nouvelle bonification indiciaire nécessitent d'être révisés

Après avoir passé en revue l'ensemble des situations prévoyant le versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), l'analyse des bulletins de paie montre qu'en moyenne 20 % des agents de la collectivité perçoivent la NBI ce qui, sans être excessif, est relativement important. Les irrégularités constatées relèvent de quatre principales catégories à savoir l'encadrement, l'accueil, la définition du poste et la présence de versements irréguliers.

Tout d'abord, plus d'une dizaine d'arrêtés attributifs de NBI demeurent fondés sur le décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale. Or, ce texte a été abrogé par le décret du 3 juillet 2006. Il en découle que les arrêtés attributifs versant la NBI sur ce fondement nécessitent d'être mis à jour. De plus, certains versements de NBI ne correspondent pas aux cas prévus par le décret du 3 juillet 2006 précité et devraient donc être abrogés, comme l'a reconnu la commune à la suite de la transmission du rapport provisoire.

Ensuite, la rubrique 11 de l'annexe du décret du 3 juillet 2006 précité prévoit une attribution de 25 points de NBI pour les fonctions d'« *encadrement d'un service administratif requérant une technicité (...)* ». Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique³³ a rappelé « *le caractère cumulatif des notions d'encadrement et de technicité* ». L'analyse des organigrammes ne fait pas ressortir les fonctions d'encadrement pour au moins cinq agents percevant la NBI sur ce fondement. La commune qui estime, en réponse aux observations provisoires, que tous ses agents percevant la NBI au titre de cette rubrique y sont bien éligibles, devra donc veiller à mettre ses organigrammes en conformité avec les fonctions d'encadrement exercées et faire apparaître celles-ci, ainsi que les fonctions impliquant une technicité particulière, dans les fiches de postes des intéressés.

La rubrique 19 du décret de 2006 prévoit 15 points de NBI pour les agents répondant cumulativement à trois conditions : « *encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents* ». Après analyse, cinq agents ne paraissent pas répondre à l'ensemble des trois critères, au cours de la période sous revue, ce que la commune a en partie reconnu dans sa réponse aux observations provisoires. Elle est donc invitée à veiller à la réunion des trois conditions précitées.

Pour ce qui est des fonctions d'accueil à titre principal, c'est-à-dire pour les « *agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public* »³⁴, les intéressés bénéficient de 10 points de NBI (rubrique 33). Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation rappelait que la notion d'accueil du public « *recouvre les fonctions conduisant les agents qui les exercent à avoir des contacts directs et permanents avec le public et qui constituent l'essentiel de leur activité, comme par exemple les emplois de guichet, et non pas une activité de bureau donnant lieu épisodiquement à l'accueil des usagers* ».³⁵ La principale irrégularité relevée lors de l'instruction trouve son origine dans l'absence de mention d'accueil du public dans les fiches de poste, qui ne ressortait pas non plus des organigrammes. Ainsi, huit agents percevaient indument la NBI sur ce fondement. La commune a annoncé dans sa réponse aux observations provisoires revoir les fiches de poste en 2019 et veiller à cette occasion à faire apparaître les missions justifiant l'attribution de la NBI au titre des fonctions d'accueil du public.

La chambre a par ailleurs relevé un manque de clarté relatif aux arrêtés attributifs et à la définition des postes. Après analyse des organigrammes, des fiches de poste et des arrêtés attributifs, ont été identifiés une dizaine de cas où l'affectation des agents n'est pas clairement établie : perception par deux agents au titre d'un même poste, absence des mentions donnant droit à la NBI dans les fiches de poste, non communication des arrêtés attributifs, etc. La commune s'est engagée, en réponse aux observations provisoires, à régulariser les situations demeurant problématiques.

La chambre a enfin pu relever que certains agents disposaient d'une NBI inférieure à ce à quoi ils pouvaient prétendre, au vu des organigrammes et fiches de poste, en raison de leurs fonctions d'encadrement, ce qu'a également reconnu la commune dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. Des régularisations s'avèrent nécessaires.

³³ Réponse du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, publiée au *Journal officiel de l'Assemblée nationale* du 12 février 2008 à la question écrite n° 6701.

³⁴ Conseil d'Etat, 4 juin 2007, *commune de Carrières-sur-Seine*, (n° 284380).

³⁵ Question écrite n° 00977, *Journal Officiel Sénat* du 10 juillet 1997.

En définitive, il apparaît donc nécessaire de modifier le dispositif de NBI en vigueur dans la commune et de veiller à ce que l'attribution de la NBI soit en adéquation avec les fonctions réellement exercées, en se référant à la nomenclature du décret du 3 juillet 2006 précité.

4.3.2 L'analyse du régime indemnitaire met en exergue l'irrégularité de certaines primes

Pendant la période sous revue, le régime indemnitaire a été successivement fixé par les délibérations du 18 octobre 2010 et du 22 juin 2012. Il est désormais défini par la délibération du 29 juin 2017, dont l'objet est la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (R.I.F.S.E.E.P.) au sein de la commune à compter du 1^{er} juillet 2017. La quasi-totalité de la période sous revue est donc soumise aux principes fixés par la délibération du 22 juin 2012, qui sera par conséquent examinée ici.

Cette délibération pose le principe d'un régime indemnitaire commun aux trois catégories A, B et C, matérialisé par une prime mensuelle décomposée en une part forfaitaire modulable à la baisse en fonction de la présence de l'agent et une part variable « *en fonction de l'évaluation de l'agent et de l'appréciation portée sur sa manière de servir (année N-1)* ».

Ces primes harmonisées ne sont qu'une modalité de présentation du régime indemnitaire puisque ce sont en fait les primes spécifiques à chaque filière³⁶ qui sont versées aux agents, comme en attestent leurs bulletins de paie. La délibération du 22 juin 2012 mettant en place le régime indemnitaire le précise d'ailleurs. Outre ces primes, la chambre a relevé d'autres primes dont la régularité n'est pas avérée.

4.3.2.1 Les modifications des conditions de versement de la prime de fin d'année postérieures à 1990 sont irrégulières

Les agents de la commune bénéficient d'une prime de fin d'année. Aux termes de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

Dès lors, une telle prime peut être maintenue, en sus du régime indemnitaire, à la double condition d'avoir été instituée avant le 27 janvier 1984 et d'avoir été prise en compte dans le budget de la collectivité.

A Valbonne, la prime de fin d'année a été cristallisée par délibération du 25 juin 1990. Cette délibération indique que les « agents de la Ville de Valbonne bénéficiaient antérieurement à la loi de 1984 d'une prime de fin d'année, mais qu'il y a lieu d'en préciser les modalités de versement ». Cette formulation ainsi que l'absence de référence à une précédente délibération laissent douter de l'existence d'une délibération antérieure à la loi du 26 janvier 1984.

³⁶ Soit l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) pour toutes les filières, ou encore l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTTS), l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS), l'indemnité spécifique de service (ISS) ou la prime de service et de rendement (PSR), liste non exhaustive.

De surcroît, si cette prime a été mise en place antérieurement à la promulgation de la loi du 26 janvier 1984, ses modalités de détermination et de mise en œuvre ont été définitivement arrêtées à cette date. Les modifications intervenues postérieurement concernant celles-ci sont illégales car, comme l'a affirmé le Conseil d'Etat dans sa décision n° 121429 du 15 février 1995, *Département des Pyrénées-Atlantiques*, les modalités de révisions doivent être prévues par la délibération elle-même. Or, la délibération du 25 juin 1990 ne prévoit pas de modalités de révisions et institue le versement de cette prime en quatre fois pour un montant forfaitaire de 1 250 francs (ce qui correspond à 190,50 €³⁷) « avec chaque fois décompte des absences du trimestre précédent ».

Ainsi les modifications intervenues depuis sont irrégulières. En effet, d'une part, elle est versée à tous les agents en une fois, en fin d'année, et, d'autre part, à compter du protocole de 2012, cette prime n'est plus modulée en fonction du présentisme des agents et devient donc pratiquement intangible.

Il revient donc à la commune soit de revenir aux conditions initiales prévues par la délibération du 25 juin 1990, soit, éventuellement, d'abroger cette prime.

Le protocole de 2017 maintient (article 46) le versement de cette prime de fin d'année. Elle représente en moyenne, pour la commune, un coût de 0,73 M€ par an.

Tableau n° 15 : Prime de fin d'année

Année	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne	Total
Montant	690 150 €	705 327 €	744 525 €	750 517 €	752 714 €	728 647 €	3 643 233 €

Source : données Xémélios issues des bulletins de paie.

4.3.2.2 L'indemnité d'inhumation est servie dans des conditions irrégulières

Une indemnité peut être servie aux « agents des services municipaux d'inhumation », comme l'indique l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 17 février 1977³⁸ qui en fixe le régime. Cet arrêté permet en réalité de verser trois types d'indemnités : une indemnité d'exhumation (1,78 €), une indemnité de mise en bière (0,67 €) et une indemnité pour portage de bière présentant des difficultés particulières (1,31 €).

A Valbonne, d'une part l'indemnité est « majorée » pour tous les agents concernés (soit entre huit et dix agents chaque année), certains percevant en outre une indemnité « normale », et d'autre part, les taux servis aux agents sont sans commune mesure avec ceux de l'arrêté précité.

En effet, selon la commune, celle-ci a créé la prime par délibération n° 3228 du conseil municipal du 22 décembre 1989, dont l'article 1^{er} prévoyait « le versement selon le montant forfaitaire fixé par arrêté ministériel [du 7 avril 1982 portant indemnité des agents de services municipaux d'inhumation et d'exhumation] d'une indemnité calculée par opération et par agent pour le personnel municipal chargé des opérations d'inhumation et d'exhumation ». Toujours selon la ville, « d'un montant de 300,00 francs à l'époque (45,73 €), l'indemnité a été réévaluée par décision du Maire le 15 octobre 2003 pour valoriser le travail pénible des agents en distinguant :

- l'inhumation réalisée pendant le temps de travail : 400 francs (60,98 €) ;
- de l'inhumation réalisée en dehors du temps de travail : 500 francs (76,22 €) ».

³⁷ Montant calculé selon la parité existant au moment du passage du franc à l'euro soit 1€ = 6,55957 F.

³⁸ Arrêté du 17 février 1977, modifié en dernier lieu par un arrêté du 7 avril 1982, fixant les conditions d'attribution de diverses indemnités aux agents des services municipaux d'inhumation.

Il peut donc être constaté que la commune pratique des taux très supérieurs à ceux prévus par l'arrêté fondant l'indemnité, ce qu'elle ne pouvait pas faire en vertu du principe de parité avec les agents de l'Etat institué par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. La chambre recommande dès lors à la commune de se mettre en conformité avec les dispositions en vigueur, tout en prenant acte des difficultés dont celle-ci a fait état, dans sa réponse aux observations provisoires, quant au recrutement de fossoyeurs.

Par ailleurs, ces dépenses auraient dû être supportées par le budget annexe des pompes funèbres et non par le budget principal, étant précisé que de janvier 2012 à août 2017, les sommes concernées par l'indemnité majorée ont atteint un montant total de 112 120 €.

4.4 La gestion du temps de travail appelle des améliorations

Un protocole adopté par la délibération du conseil municipal du 22 juin 2012 régissait le temps de travail, les congés ainsi que les autorisations d'absence au sein de la collectivité. Il succédait à un précédent protocole datant de 2004. Les autres mesures mises en place par ce protocole concernaient principalement des mesures catégorielles ou d'action sociale et n'appellent pas de commentaire particulier.

4.4.1 Un temps de travail très inférieur à la durée légale

4.4.1.1 Une dérogation aux dispositions légales régissant le temps de travail irrégulière

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature dispose, à son article 1^{er}, que « *la durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement* ». Ces 35 heures ramenées au nombre de jours travaillés dans l'année, correspondent à un total de 1 607 heures annuelles.

Le conseil municipal ne pouvait réduire cette durée que par une délibération dans le cadre de la dérogation prévue à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent* ». En l'espèce, le conseil municipal n'avait pas défini de manière précise les emplois concernés par la dérogation mais a accordé le bénéfice d'une durée de travail de 1 554 heures annuelles à l'ensemble de ses agents ce qui était irrégulier.

4.4.1.2 Un temps de travail très inférieur à la durée légale

Comme le reconnaissait le conseil municipal dans sa délibération du 22 juin 2012 adoptant le protocole, la commune dispose d'« *un régime de temps de travail extrêmement favorable, validé à 1 554 heures annuelles, en dérogation aux 1 607 heures annuelles (soit l'équivalent de 13 équivalents temps plein)* », soit 53 heures annuelles ou 7,5 jours de travail en moins³⁹.

³⁹ Pour mémoire, la durée légale de travail annuel est calculée comme suit : (365 jours – 104 jours de week-ends – 25 jours de congés annuels – 8 jours fériés) x 7 h de travail quotidien + 7 h de journée de solidarité, soit 228 jours ouvrés x 7 h + 7 h qui équivalent à 1 596 h (arrondies à 1 600 h) + 7 h : 1 607 heures annuelles.

Cependant, le protocole de 2012 prévoyait dans un autre article (article 15 point 14.2) un nombre de jours ouvrés substantiellement inférieur puisqu'il n'atteint que 219,5 jours⁴⁰ en tenant compte des congés irréguliers, à l'exception du congé retraite. Etant observé que le respect des 35 heures conduisait à travailler 228 jours, le protocole de 2012 prévoyait donc 8,5 jours de travail en moins et non plus 7,5. Ces 219,5 jours correspondaient à 1 543,5 heures annuelles.

Le temps de travail effectif aurait encore été potentiellement inférieur à ce total puisque, dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2016, la commune l'estimait à 1 529,5 heures (c'est-à-dire 217,5 jours de travail) soit 77,5 heures (soit 11 jours) de moins que la durée légale.

La chambre retiendra, pour les développements suivants le nombre de 219,5 jours ouvrés, tel que le prévoyait le protocole de 2012.

4.4.1.3 Malgré un temps de travail très inférieur à la durée légale, les agents disposaient de jours d'aménagements et réductions du temps de travail (ARTT) irréguliers

L'acquisition de jours d'aménagements et réductions du temps de travail (ARTT) est destinée à éviter l'accomplissement d'une durée annuelle du travail excédant 1 607 heures comme en dispose l'article 4 du décret du 25 août 2000 précité.

Alors même que le nombre de jours travaillés était inférieur à ce qui est prévu par la loi, la commune avait pourtant accordé à son personnel des jours de réduction de temps de travail.

Comme indiqué plus haut, les agents ne travaillaient que 219,5 jours par an à Valbonne. Or, ceux effectuant 37,5 heures par semaine bénéficiaient pourtant de 15 jours de RTT, comme s'ils travaillaient 228 jours par an. Ils n'avaient droit, en réalité, qu'à 6 à 7 jours d'ARTT, puisqu'en effectuant 7,5 heures par jour, ils travaillaient seulement 46,25 heures de plus que les 1607 heures légales. Ils bénéficiaient donc à ce titre de 8 à 9 jours de congés supplémentaires indus.

4.4.2 Des jours de congés supplémentaires indus

4.4.2.1 Certains congés irréguliers bénéficiaient à tous les agents : la journée du maire, la semaine de congés annuels supplémentaire et les 2,5 jours de pont

La journée du maire, fixée le 16 août (article 23 point 24.1 du protocole de 2012) est accordée à l'ensemble des agents de la collectivité. La légalité d'une telle mesure s'avérait discutable puisque aucune compensation de ce jour chômé n'était prévue par le protocole⁴¹. Il est observé que ce jour « férié » n'apparaît plus clairement dans le protocole de 2017, mais qu'il est en réalité maintenu puisque mentionné comme jour férié pour les agents de droit privé (article 23 in fine, « *cas particulier des agents relevant du droit privé* » page 16). Le bénéfice de cette journée demeure accordé à l'ensemble des agents selon le maire.

⁴⁰ Le calcul est le suivant : 365 jours – 104 jours de week-ends – 30 jours de congés annuels – 8 jours fériés – 2,5 jours de pont – 1 jour au titre de la journée du maire = 219,5. Le calcul du temps de travail annualisé qui en résulte est donc de 219,5 jours ouvrés x 7 heures quotidiennes + 7 h de journée de solidarité, soit 1 543,5 heures c'est-à-dire 10,5 heures de moins que les 1 554 heures prévues à l'article 2 du protocole.

⁴¹ Voir sur ce point CAA Marseille, 11 septembre 2006, *Commune de Nice*, n° 04MA02084.

S'agissant des congés annuels, les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux introduisent le fait que « *tout fonctionnaire territorial en activité a droit, (...) à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts* ».

A Valbonne, les agents bénéficiaient d'un nombre de congés annuels supérieur de 20 % à celui auquel ils pouvaient normalement prétendre. Ainsi, par exemple, les personnels à temps complet de la commune bénéficiaient de trente jours de congés annuels, soit une semaine de congés en plus que le nombre réglementaire.

Tableau n° 16 : Nombre de jours de congés annuels

<i>Quotité de travail par rapport au temps complet</i>	Nombre de jours de congés annuels - Règle -	Nombre de jours de congés annuels - Valbonne -
100 %	25	30
90 %	22,5	27
80 %	20	24
70 %	17,5	21
60 %	15	18
50 %	12,5	15

Source : CRC et commune de Valbonne (protocole 2012)

A ces jours de congés annuels supplémentaires s'ajoutaient 2,5 jours de « pont », qui étaient distincts des jours fériés légaux.

Au final, la commune offrait donc à l'ensemble de ses agents entre 6 et 8,5 jours de congés⁴² ne reposant sur aucune base législative ou réglementaire qui s'avéraient donc irréguliers.

4.4.2.2 Des congés sont également accordés à l'occasion du départ à la retraite des agents

Au titre des autorisations d'absence (article 17 du protocole), la commune accorde un congé de cessation d'activité pour le départ à la retraite des agents, consistant en l'octroi d'un jour de congé par année de service effectif au sein de la commune.

Ces congés supplémentaires sont critiquables, aucune base légale ne permettant à la commune de les accorder. Pourtant, sur la période contrôlée (arrêtée au mois de novembre 2017), 21 agents en ont bénéficié, pour des durées allant de 7 jours ouverts à 42 jours ouverts, soit au maximum deux mois de travail en moins.

Cette « libéralité » a représenté la perte de 469,5 jours de travail pour la collectivité sur la période sous revue, soit environ 3 521,25 heures de travail perdues, ce qui correspond théoriquement à l'équivalent de deux ETP sur une année.

⁴² Calcul : le jour de maire + 2,5 jours de pont + jours de congés indus supplémentaires (entre 2,5 et 5 jours selon la quotité de travail de l'agent).

4.4.2.3 Le temps de travail réduit et les congés indus ont représenté un coût non négligeable pour la collectivité

L'ensemble de ces irrégularités a eu des conséquences sur les finances communales, dont le coût peut être exposé de la façon suivante.

La commune de Valbonne comptait 413,81 ETP à la fin 2015, selon le bilan social, ce qui donnait un temps de travail total de 638 715,73 heures/an⁴³. Le coût moyen de l'heure-agent y était donc de 26 €⁴⁴. Par rapport à la durée légale annuelle de 1 607 heures, la perte horaire était de 26 277 heures par an⁴⁵. Ainsi, la commune de Valbonne, en appliquant un système horaire et de congés illégal et avantageux pour ses agents, a subi une charge d'environ 0,683 M€ pour cette année⁴⁶. Ce volume d'heures perdues équivaut à 16 ETP⁴⁷.

4.4.2.4 Le protocole de 2017 devait mettre fin à une partie des congés indus

Par délibération du 29 juin 2017, le conseil municipal a adopté un nouveau protocole. Ce dernier affiche une durée annuelle de temps de travail à 1 607 heures conformément à l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000 précité. Son application est prévue à compter du 1^{er} janvier 2018. Conformément à l'article 2 du décret du 12 juillet 2001, le protocole de 2017 prévoit une dérogation à la durée légale du travail pour les postes identifiés conduisant à effectuer du travail de nuit.

Concernant les congés indus, le protocole de 2017 procède à la suppression des 20 % de congés annuels supplémentaires ainsi qu'au deux jours de pont. Il conserve cependant le jour du maire et les congés octroyés à l'occasion des départs à la retraite. A ce propos, la commune a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle appliquait le protocole 2017 depuis le 1^{er} janvier 2018, ce qui devrait conduire à ce que les agents travaillent 7,5 jours de plus par an en moyenne. Enfin, les agents annualisés semblent bénéficier, « par principe » (article 14) de deux jours de « fractionnement ». Cela représenterait donc deux jours de congés supplémentaires sans condition, ce qui serait critiquable.

La commune est encouragée à achever sa remise à niveau en ce qui concerne le temps de travail des agents en mettant fin aux congés irréguliers qui subsistent.

Recommandation n° 3 : Mettre fin à la journée du maire et au congé de cessation d'activité à l'occasion du départ à la retraite des agents.

⁴³ 413,81 ETP x 1 543,5 h/an.

⁴⁴ 16,8 M€ de masse salariale / 638 715 h/an.

⁴⁵ Soit (1 607 h – 1 543,5 h) x 413,81 ETP.

⁴⁶ 26 277 h/an x 26 €/h.

⁴⁷ 26 277 h/1 607 h.

4.4.3 Des heures supplémentaires nombreuses en dépit d'un temps de travail réduit

4.4.3.1 Un nombre d'heures supplémentaires élevé

Tableau n° 17 : Nombre d'heures supplémentaires réalisées

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nombre total d'heures supplémentaires réalisées</i>	8 373,75	6 040,26	7 713,50	8 550,50	7 113,98

Source : données Xémélios issues des bulletins de paie.

Alors même que le temps de travail à Valbonne était très inférieur à la durée légale, la commune totalise un nombre d'heures supplémentaires réalisées très élevé. L'application du protocole 2017 devrait dès lors permettre de réduire le nombre d'heures supplémentaires constatées.

Sont considérées comme des heures supplémentaires celles effectuées, à la demande du chef de service, en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail⁴⁸. La chambre constatait en 2007 une baisse du nombre d'heures supplémentaires passant de 6 554,90 heures en 2000 à 4 585,45 heures réalisées en 2004. En 2016, le nombre d'heures supplémentaires réalisées s'établissait à 7 113,98, ce qui représentait l'équivalent de 4 ETP⁴⁹.

Certains agents ont effectué des heures supplémentaires tous les mois de l'année. En tout état de cause, une révision des cycles de travail semble s'imposer. Pour rappel, les heures supplémentaires doivent répondre à un besoin du service et n'ont pas pour objet d'assurer un complément de rémunération.

Selon la réponse apportée par la commune au cours de l'instruction, elle ne possède pas de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, « *mais [d']un suivi des dépassements d'horaires par un formulaire à remplir, contrôlé par la DRH, ou tableau d'annualisation et pose des récupérations éventuelles sur la feuille de congés, rubrique récupérations* ». Il est rappelé que l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé* ». Un décompte déclaratif n'est possible qu'en cas d'exercice de leur activité par les agents hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites disposant de moins de dix agents. La chambre invite donc la commune à se mettre rapidement en conformité avec cette exigence réglementaire.

En réponse à cette observation, la commune affirme avoir mené une réflexion sur les cycles de travail. Une annualisation de certains services particulièrement sollicités serait en cours de mise en œuvre en 2018. Par ailleurs, un nouveau système de déconcentration des objectifs à atteindre a été mis en place par service, chaque service ayant dorénavant un objectif chiffré d'économie d'heures supplémentaires à réaliser dans l'année.

Cependant, le montant élevé d'heures supplémentaires constaté pose la question de l'organisation de la commune, d'autant plus que le taux d'administration de la collectivité est élevé. Une réflexion à ce sujet serait peut-être également à mener.

⁴⁸ Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.

⁴⁹ 2016 : 7 113,98/1607 = 4,43.

Il est enfin possible de considérer que le nombre de ces heures supplémentaires était une des conséquences de la fixation d'un régime de temps de travail bien inférieur à ce qui était prévu par la loi et a engendré dès lors un coût supplémentaire pour la collectivité.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé des heures de travail en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

4.4.3.2 Une forte consommation des heures supplémentaires par les services de la police municipale et des équipements sportifs

Avec 29 % du nombre d'heures supplémentaires réalisées, le service de la police municipale (sans la vidéo-protection) a effectué la majeure partie des heures supplémentaires réalisées (11 532 heures réalisées de 2012 à 2016) avec une moyenne annuelle de 2 300 heures, soit plus de deux fois son niveau, déjà critiqué par la chambre à l'époque, de 2004 (963 heures). Si une réorganisation de ce service a été menée en 2006, elle n'a pas permis de diminuer le nombre d'heures supplémentaires en dix ans.

Le service des équipements sportifs, qui ne réalisait que 12 % du total annuel en 2004 (c'est-à-dire 550 heures), a consommé, en 2016, 906 heures et représente le deuxième poste d'heures supplémentaires (13 %).

La commune explique la prépondérance des heures supplémentaires dans ces services en raison des contraintes inhérentes à leurs missions. La police municipale est en effet soumise à des conditions de travail particulières, renforcées par le plan Vigipirate. Valbonne prévoit ainsi de procéder à l'annualisation du temps de travail des agents, en plus d'une révision des cycles de travail à compter du 1^{er} juillet 2018, ce qui devrait permettre de dégager des marges de gestion.

Quant au service des équipements sportifs, le montant des heures supplémentaires réalisées est imputable à l'organisation des manifestations sportives se déroulant principalement en soirées et les week-ends. La commune a donc procédé fin 2017 à la création d'un poste d'adjoint technique au sein de ce service. L'annualisation des agents de ce service et la révision des cycles de travail, qui devaient intervenir, selon les indications de la commune, en 2018, concomitamment à une révision du régime d'astreinte est à encourager.

4.4.4 Un absentéisme élevé et en augmentation

4.4.4.1 Un absentéisme important tendant à s'aggraver malgré les mesures prises⁵⁰

La commune a fait valoir la mise en œuvre de plusieurs mesures destinées à lutter contre l'absentéisme qui globalement relèvent de trois axes d'interventions : elle repose son action sur la prévention en partenariat avec le comité hygiène sécurité et conditions de travail (CHSCT) ; elle n'hésite pas à sanctionner les comportements abusifs en utilisant le levier du contrôle médical systématique après dix jours d'absence ; enfin, elle entreprend une réorganisation du travail par une politique importante de reclassement, de formation et d'aménagement des postes de travail.

⁵⁰ En l'absence de méthode unique et incontestable de décompte de l'absentéisme, le choix a été fait d'utiliser la formule de calcul suivante : (nombre de jours ouvrés d'absence x 100) / (effectif en ETP x nombre de jours travaillés).

En dépit de ces mesures, l'absentéisme a continué d'augmenter durant la période sous revue. Si l'on considère uniquement l'évolution de l'absentéisme pour causes de maladie, celle-ci s'avère préoccupante. En effet, cet absentéisme, qui est en moyenne de 12,6 % sur la période 2012-2016, est en hausse constante, pour atteindre 14,9 % en 2016, l'année 2017 ayant débuté sur un rythme comparable. A titre de comparaison, dans le panorama 2017 sur l'influence des absences pour raison de santé sur l'employabilité durable des agents territoriaux réalisé par Sofaxis, le taux d'absentéisme toutes natures d'arrêt maladie confondues était en 2016 en moyenne de 9,5 % pour l'ensemble de la fonction publique territoriale.

De plus, les chiffres concernant la commune sont fondés sur une durée annuelle de travail de 219,5 jours ouvrés, soit bien inférieure à la durée légale du travail, ce qui conduit à minimiser le taux d'absentéisme réel.

En particulier, les jours d'absences pour maladie ordinaire et maladie professionnelle ou contractée en service ont quasiment doublé tandis que les absences liées aux accidents de travail ont augmenté d'un tiers sur la même période. L'augmentation de la moyenne d'âge des agents au sein de la collectivité est le facteur explicatif fourni par la commune, mais il ne peut en être la seule cause.

Dans ces conditions, la chambre invite la commune à poursuivre ses efforts en la matière. En plus de la réflexion globale qui s'avère nécessaire, un traitement ciblé sur les services les plus touchés pourrait être envisagé. La commune se devra d'être particulièrement attentive aux causes des accidents du travail. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a annoncé qu'elle poursuivrait un programme de lutte contre l'absentéisme.

Tableau n° 18 : Evolution de l'absentéisme pour maladie par cause

<i>En nombre de jours d'absence</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (au 30/06)	Evol. 2012 2016	Moy. 2012 2016
<i>Maladie ordinaire</i>	3 100	3 802	4 528	5 048	6 085	2 650	96 %	4 513
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	3 472	3 041	1 631	2 769	2 959	2 090	- 15 %	2 774
<i>Accidents du travail</i>	921	1 266	1 265	2 009	1 228	588	33 %	1 338
<i>Maladie pro./contractée en service</i>	507	568	951	769	981	317	93 %	755
<i>Maternité, paternité, adoption</i>	1 030	780	1 708	989	823	328	- 20 %	1 066
<i>Total jours d'absence maladie</i>	9 030	9 457	10 083	11 584	12 076	5 973	34 %	10 446
<i>Total effectif ETPT</i>	364,17	385,93	386,63	379,13	374,08	371,62	/	377,99
<i>Nombre de jours ouvrés</i>	219,50	217,50	218,50	219,50	219,50	108,00	/	218,90
<i>Taux global d'absentéisme pour maladie</i>	11,3 %	11,3 %	11,9 %	13,9 %	14,7 %	14,9 %	/	12,6 %

Source : commune de Valbonne – CRC (évolution et moyenne).

4.4.4.2 Cet absentéisme représente un coût théorique important pour la commune

Si l'on prend en considération le taux d'absentéisme pour causes de maladie en le rapportant à la masse salariale, le coût annuel théorique subi par la commune du fait de l'absentéisme peut être estimé en moyenne à 2 M€ entre 2012 et 2016, sans compter le coût éventuel des remplacements. Pour ce qui concerne l'année 2016, ce coût théorique atteint même 2,3 M€, soit une hausse de 33 % par rapport à 2012. Cette évolution est préoccupante.

Tableau n° 19 : Coût de l'absentéisme

<i>Année</i>	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Evol. 2012-2016</i>	<i>Moy. 2012-2016</i>
<i>Taux d'absentéisme (en %)</i>	11,3 %	11,3 %	11,9 %	13,9 %	14,7 %	30,1 %	12,6 %
<i>Masse salariale⁵¹ (en €)</i>	15 543 060	15 232 189	16 256 901	16 502 723	15 926 884	2,4 %	15 892 351
<i>Coût absentéisme (en €)</i>	1 756 366	1 721 237	1 934 571	2 293 878	2 341 252	33,3 %	2 009 461

Source : CRC à partir des informations fournies par la commune et des données ANAFI.

5 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

5.1 Une réduction des subventions de fonctionnement aux associations de droit privé en 2016

Constituent des subventions au sens de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations « *les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ». Dans les développements suivants, le terme subvention désigne ainsi tant les subventions financières que les avantages en nature.

La commune de Valbonne entretient d'importantes relations avec les associations présentes sur son territoire. Elle dispose d'un service dédié aux associations et aux manifestations associatives ainsi qu'une charte de la vie associative.

Pour analyser la politique de subventions aux associations, il est nécessaire de retraiter les informations du compte administratif 2016. Tout d'abord, ce compte ne liste pas les concours attribués par la commune sous forme de prestation en nature contrairement aux dispositions du 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT. Ces derniers ont été estimés par la commune, lors de ses échanges avec la chambre, à 847 986 € pour l'année. Selon les services, leur absence relève d'une omission de report en annexe du compte administratif.

⁵¹ Cela correspond aux charges totales de personnel (rémunérations + charges), données extraites du logiciel ANAFI issue des comptes de gestion.

Ensuite, la comptabilisation des subventions à la caisse des écoles et au CCAS, pour cette seule année, a majoré le montant des subventions financières qui ont donc augmenté par rapport à 2015. Abstraction faite des subventions à ces deux établissements locaux, les subventions financières aux associations se situent autour de la moyenne de la somme allouée sur la période sous revue.

Après ce même retraitement, les subventions aux associations (subventions financières et avantages en nature confondus) ont connu une augmentation sur la période 2012-2015 puis diminuent de 5 % en 2016.

Tableau n° 20 : Evolution des subventions aux associations

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Subventions financières affichées au CA</i>	786 070	792 176	786 358	713 876	1 398 741
Dont CDE (c/657361)					36 000
Dont CCAS (c/657362)					574 000
Subventions financières aux associations	786 070	792 176	786 358	713 876	788 741
<i>Avantages en nature affichés au CA ou réels</i>	855 158	882 797	902 703	1 014 597	847 986
<i>Total subventions aux associations affichées au CA (hors CDE et CCAS)</i>	164 123	1 674 973	1 689 061	1 728 473	788 741
Total réel subventions (hors CDE et CCAS)	164 123	1 674 973	1 689 061	1 728 473	1 636 727

Sources : Comptes administratifs (annexe budgétaire B1.7) et données de la commune pour les avantages en nature 2016.

5.2 Des conventions régulièrement passées sauf pour deux associations

Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, prévoit l'obligation pour les collectivités territoriales de conclure une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec les associations pour lesquelles le montant annuel des subventions versées (subventions financières et avantages en nature confondus) dépasse 23 000 €. Cependant, la définition des subventions au sens de ces dispositions n'a été introduite qu'à compter de 2014 par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Dès lors, les avantages en nature pour le respect du seuil de conventionnement ne sont pris en compte qu'à partir de 2015.

Dans l'ensemble, la commune a passé les conventions requises lorsque les subventions excédaient le seuil des 23 000 €. Néanmoins, il existe deux associations pour lesquelles aucune convention n'a été conclue, la commune estimant que cette obligation n'était pas applicable au vu du montant des subventions financières accordées. Pourtant, le seuil de 23 000 € est dépassé en comptant les avantages en nature. La commune est ainsi invitée à régulariser la situation vis-à-vis de ces deux associations.

Tableau n° 21 : Subventions de l'association AIKIKAI Clubs VSA

	2015	2016	2017
<i>Subvention financière</i>	7 000,00	7 000,00	6 000,00
<i>Avantages en nature</i>	20 273,73	19 373,00	N.C.
<i>Subvention totale</i>	27 273,73	26 373,00	N.C.

Source : données issues des comptes administratifs et des délibérations de la commune

Tableau n° 22 : Subventions à l'association SUAPS⁵² Nice

	2015	2016	2017
Subventions totales (= avantages en nature)	48 726,69	46 246,00	N.C.

Source : comptes administratifs

S'agissant de l'association AIKIKAI Club VSA, la commune a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires qu'une convention aurait été signée le 12 avril 2018.

En ce qui concerne le SUAPS de Nice, et selon la même réponse, « la commune va proposer à l'Université, si cela est possible administrativement, que ce soit l'entité de Sophia qui soit signataire de la prochaine convention en tant que déléguataire de la mise à disposition des équipements. Cela permettra donc de pratiquer le tarif pour les associations de la Commune lors du calcul des avantages en nature 2018 pour une meilleure cohérence (nous passerions ainsi de 45 272 € d'avantages à 7 215 €) ».

5.3 Une lacune du contrôle des subventions aux structures locales des organisations syndicales

L'article L. 2251-3-1 du CGCT dispose que « Les communes ainsi que leurs groupements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de la subvention ». Ces subventions doivent être attribuées, selon l'article R. 2251-2 du CGCT, par délibération de l'assemblée délibérante.

La commune a fourni l'ensemble des délibérations fixant ces subventions. Cependant aucun rapport détaillant l'utilisation de la subvention n'a été transmis à la chambre. La commune est ainsi appelée à requérir ces rapports avant tout octroi d'une nouvelle subvention. En réponse aux observations provisoire, la commune annonce qu'elle veillera désormais à respecter ces dispositions du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 23 : Subventions allouées aux structures locales des organisations syndicales en 2016

	CFDT Secteur VSA	CFE-CGC Union départ	CGT- Union locale	FO local	FO Union locale	Union synd. départ. CGT Antibes	UNSA
Montant 2016	921	1 057	3 587	2 837	705	0	771

Source : commune et Valbonne et délibérations.

⁵² Service universitaire des activités physiques et sportives.

5.4 La participation de la commune à l'organisation de stages associatifs

La commune, sur toute la période sous contrôle, a subventionné quatre associations au titre d'une tarification dégressive appliquée aux stages associatifs : l'association des habitants du parc de Sophia Antipolis (AHP SA), le club municipal de tennis de Valbonne Sophia Antipolis (CMTVA), le club omnisports de Valbonne (COV) et Culture Danse. Les participations familiales et municipales sont calculées par demi-journée de stage durant les vacances scolaires en fonction du quotient familial.

La collectivité explique à ce sujet que sa participation aux stages associatifs, par une politique de tarification dégressive depuis 2004, était à l'origine inscrite dans un dispositif « contrat temps libre » en coopération avec la caisse d'allocations familiales ainsi que dans une « convention d'objectifs – politique de la ville ». Au terme de la convention, la commune a souhaité maintenir son intervention.

La participation de la commune aux stages associatifs peut représenter une somme significative (18 377,5 € en 2013 pour Culture Danse, équivalant à 48 % de la subvention que cette association perçoit par ailleurs).⁵³

Entre 2012 et 2015, ces subventions faisaient l'objet de délibérations et de conventions particulières. Depuis 2016, les conventions avec le CMTVA, le COV et Culture Danse stipulent cependant que « *les actions menées au titre de dispositifs spécifiques ou la compensation sur des stages associatifs à tarifs dégressifs pourront faire l'objet d'une convention particulière, passée avec l'association* », ce qui rapproche ces subventions du régime de droit commun.

Si les montants de ces subventions étaient indiqués entre 2012-2014 dans les délibérations, ils n'étaient pas comptabilisés dans le total des subventions inscrites au compte administratif de l'année au titre de ces associations. A partir de 2014, la délibération autorisant le renouvellement de ce dispositif pour l'année en cours n'indique plus pour quels montants les subventions sont allouées. La réduction de l'information fournie au conseil municipal tant dans les délibérations qu'au sein du compte administratif témoigne du caractère anormal de la situation. La chambre rappelle que le conseil municipal est tenu de délibérer tant sur le principe de ces subventions que sur leurs montants.

La commune justifie l'exclusion de ces prestations de l'ensemble des subventions car il n'est, selon elle, légalement pas possible de verser une subvention dont le montant est fixé a posteriori, et requis dans le cas présent. Or, dans une réponse écrite du 9 juillet 2009⁵⁴, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales affirmait que « *rien ne s'oppose à ce que la subvention soit attribuée après le déroulement de la manifestation* » dès lors qu'elle justifie d'un intérêt local et qu'elle a bien eu lieu. Les subventions peuvent être délibérées pour un montant définitif ou des acomptes provisionnels.

L'explication de la commune ne paraît donc pas pertinente et ne répond pas, au surplus, à l'exigence de faire figurer les informations relatives à ces participations dans les documents budgétaires. La commune a été ainsi invitée à régulariser cette situation par davantage de transparence dans l'attribution de ces participations et de verser une subvention estimée par exemple à partir des effectifs, quotients familiaux et montants moyens versés au cours des trois dernières années.

⁵³ Cf. l'annexe n° 3.

⁵⁴ Question écrite n° 09561 de M. Jean Louis Masson publiée dans le *Journal officiel du Sénat* du 9 juillet 2009 relative à l'attribution a posteriori d'une subvention à une association pour l'organisation d'une manifestation qui a déjà eu lieu.

La commune indique avoir intégré, pour l'exercice 2018, sa participation aux conventions d'objectifs passées avec chacune des associations concernées, laquelle a fait l'objet de la délibération du conseil municipal du 12 avril 2018. Le dispositif ainsi annoncé devrait permettre de remédier à l'anomalie relevée par la chambre.

Tableau n° 24 : Montants alloués aux stages associatifs

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AHPSA	1 163	984	1 212	3 534	1 802	2 076
CMTVA	10 926	5 185	3 160	2 497	3 478	2 953
COV	22 727	17 372	15 873	18 269	15 353	17 105
Culture Danse	16 163	18 378	14 935	16 716	13 793	11 021
Total	50 979	41 918	35 180	41 017	34 424	33 155

Source : délibérations et données de la commune.

6 LE CONTRÔLE PAR LA COMMUNE DES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES

6.1 L'engagement de la commune dans trois sociétés publiques locales

L'article L. 1531-1 du CGCT dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital ».

La commune de Valbonne est actionnaire de trois sociétés publiques locales (SPL), la SPL Sophia, la SPL AREA PACA, dont l'actionnaire majoritaire est la région, et la SPL Hydropolis, créée par la décision du conseil municipal du 29 juin 2017.

La SPL AREA PACA, dont l'objet principal est la maîtrise d'ouvrage pour la construction, la restructuration et le gros entretien du parc de lycées de la région, intervient également pour ses autres actionnaires, dont la ville de Valbonne, pour des missions ponctuelles. Elle a ainsi achevé en 2016 une mission d'aménagement d'un giratoire.

La SPL Sophia se consacre principalement à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain. Les statuts prévoient que cette société a pour objet la mise en valeur des territoires des collectivités qui la composent.

Enfin la SPL Hydropolis a été créée pour reprendre la gestion des services de distribution d'eau, de traitement des eaux usées et d'assainissement non collectif des communes de Valbonne et de Bar-sur-Loup.

Tableau n° 25 : Participations détenues par la commune dans les SPL

SPL	Nombre d'actions détenues par la commune	% du capital social	Montant de la participation (en €)
Sophia	912	38 %	87 552
AREA PACA	20	0,67 %	3 060
Hydropolis	66	88 %	171 600

Source : rapports de gestion des SPL et état de l'actif / corrections pour la SPL Sophia à la suite de la cession d'actions à la CASA fin 2017.

L'ensemble de ces relations, qui engagent des deniers publics, impliquent un contrôle de la part de la commune et une transparence vis-à-vis du conseil municipal et du public.

6.2 La participation à la gouvernance des SPL

6.2.1 La commune demeure compétente pour les activités de la SPL Sophia

En vertu de l'article L. 5216-5 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la compétence relative aux zones d'activité économique a été transférée, de plein droit, aux communautés d'agglomération. Le conseil communautaire de la CASA a statué sur cette compétence le 24 octobre 2016 en décidant le transfert de la ZAC (zone d'aménagement concertée) des Clausonnes, créée par la commune de Valbonne, à compter du 1^{er} janvier 2017. La CASA est actionnaire de la SPL Sophia, chargée de cette opération, et peut poursuivre ses engagements.

La commune a cédé à la CASA 264 actions sur les 1 176 qu'elle détenait, ce qui représente un ratio de 22 %. La rédaction de l'objet social de la SPL Sophia est suffisamment large pour ne pas la restreindre à la seule compétence relative aux zones d'activité économique. De fait, la SPL continue d'assurer pour la commune des missions qui demeurent de compétence communale : aménagement de lotissements, travaux de voirie, création d'un lieu de convivialité intergénérationnel.

6.2.2 La commune participe au conseil d'administration des trois SPL

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, la commune a droit à être représentée au sein des conseils d'administration des entreprises publiques locales (EPL) dont elle est actionnaire.

6.2.2.1 La SPL AREA PACA

Le maire de Valbonne représente l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires, et donc l'ensemble des collectivités actionnaires autres que la région au conseil d'administration de la SPL AREA PACA. M. Marc Daunis continue de représenter la commune en sa qualité de membre du conseil municipal, la dernière délibération le désignant datant du 6 avril 2017.

6.2.2.2 La SPL SOPHIA

Lors de la création de la SPL Sophia, la commune disposait de 11 sièges d'administrateurs sur 15⁵⁵, puis 11 sur 18 après l'arrivée de nouveaux actionnaires. Le conseil municipal a autorisé le maire d'alors à exercer la présidence par délibération du 27 juin 2011⁵⁶. Ces désignations et autorisations ont été renouvelées par délibérations, de même la modification des statuts de la SPL, qui prévoyaient initialement l'obligation pour la commune de Valbonne de détenir plus de la moitié des parts. Il est à noter que la commune n'exerce plus la présidence de la SPL Sophia. Cette-ci est exercée par le maire de Bouyon, représentant de la CASA.

⁵⁵ Désignés par délibération du 3 février 2011.

⁵⁶ Délibération précisant que les représentants de la commune au sein de la SPL ne pourraient pas être rémunérés.

En conservant 912 actions représentant 38 % du capital social, la commune de Valbonne dispose encore de 6 administrateurs, ce qui représente un tiers du conseil d'administration, en application des seuils fixés à l'article 14 des statuts. Cela lui permet de disposer d'une minorité de blocage pour certaines décisions importantes qui doivent être prises à la majorité des deux tiers.

6.2.2.3 La SPL Hydropolis

Concernant la SPL Hydropolis, sa création a été approuvée par une délibération du 29 juin 2017, qui désigne les 13 administrateurs (sur un total de 18) de la commune au sein de son conseil d'administration.

6.3 Des obligations de transparence respectées

Sous réserve des dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, les SPL sont soumises aux mêmes obligations que les sociétés d'économie mixte locales.

Chaque année, les représentants de la commune au conseil d'administration des entreprises publiques locales doivent, en application de l'article L. 1524-5 du CGCT, présenter un rapport écrit au conseil municipal, qui se prononce dessus. Ces obligations sont remplies par la commune de Valbonne. Les éléments transmis indiquent que le conseil municipal délibère chaque année sur les rapports des administrateurs, en faisant explicitement référence à l'article du CGCT précité. Les rapports sur les SPL Sophia et AREA PACA contiennent une information suffisante sur les événements de l'année, les décisions prises par les administrateurs, l'activité et les perspectives⁵⁷.

6.4 Le critère du « contrôle analogue » respecté sauf pour la SPL AREA

La passation de contrat avec les SPL dont la collectivité est actionnaire peut être dispensée de mise en concurrence, lorsque la collectivité actionnaire exerce sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et que la société réalise l'essentiel de ses activités avec elle ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui la contrôlent.

La commune de Valbonne doit donc s'assurer, lorsqu'elle contractualise avec les SPL AREA et SOPHIA, dont elle ne détient plus la majorité du capital, du respect de ce critère du contrôle analogue. Ce critère passe par la désignation des dirigeants, le contrôle sur le conseil d'administration, et l'exercice d'un contrôle étroit et réel sur les activités et les décisions principales. Le contrôle analogue peut être exercé conjointement par les collectivités actionnaires.

⁵⁷ La SPL Hydropolis, créée en 2017, n'est pas concernée par ces rapports sur la période de contrôle.

La jurisprudence « in house »⁵⁸

La notion de « in house » qualifie les relations contractuelles entre d'une part un pouvoir adjudicateur, dont les collectivités territoriales, et d'autre part une entité qui en est distincte mais proche comme le serait un service interne du pouvoir adjudicateur.

La Cour de justice de l'Union européenne a posé les critères de base de la notion de « in house » dans l'arrêt *Teckal* du 18 novembre 1999. Ainsi, cette jurisprudence suppose que deux conditions soient remplies: la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

Plusieurs arrêts de la Cour ont précisé le critère du contrôle analogue. Ce contrôle doit permettre par ailleurs à l'autorité publique d'influencer de façon déterminante les décisions de la société, par exemple en désignant la majorité des membres du conseil d'administration de la société (arrêt *Brixen*, 13 octobre 2005).

Deux arrêts (arrêt *Carbotermo*, 11 mai 2006, et arrêt *Asemfo*, 19 avril 2007) ont introduit une souplesse dans l'analyse de la notion de contrôle analogue pour les actionnaires minoritaires. Ils indiquent que dans le cas où plusieurs collectivités détiennent une entreprise, la condition du contrôle analogue peut être satisfaite si cette entreprise effectue l'essentiel de son activité non pas nécessairement avec telle ou telle de ces collectivités, mais avec ces dernières prises dans leur ensemble.

Dans sa décision du 9 novembre 2012, *Econord Spa c/ Comune di Cagno et Comune di Varese*, affaire C-182/11, la Cour indique que pour les actionnaires minoritaires, la condition du critère analogue est remplie si « *chacune de ces autorités participe tant au capital qu'aux organes de direction de ladite entité* ».

Pour la SPL Sophia, le rapport de gestion explique les mesures prises pour respecter le critère du contrôle analogue : au-delà des obligations légales sur la gouvernance et le contrôle des orientations stratégiques de la SPL, cette dernière ne peut conclure aucun contrat sans l'accord écrit de la collectivité actionnaire concernée. En outre, chaque collectivité siège au sein d'un comité permanent stratégique et de contrôle, qui se prononce sur les orientations stratégiques et sur les projets envisagés. Ensuite, chaque projet est validé par l'assemblée délibérante de la collectivité actionnaire, et un comité opérationnel créé pour chaque opération permet de s'assurer du contrôle effectif de l'actionnaire sur la SPL. De plus, la commune de Valbonne a conservé une minorité de blocage pour les décisions importantes. Ainsi les conditions du contrôle analogue sont respectées pour la SPL Sophia.

S'agissant de la SPL AREA PACA, où la participation de la commune au capital est très minoritaire, l'exercice d'un contrôle analogue passe notamment par l'organisation de réunions de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires préalablement aux réunions du conseil d'administration. Cette assemblée spéciale doit prendre position sur les thèmes inscrits à l'ordre du jour du conseil d'administration.

⁵⁸ Sources : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/jurisprudence-in-house> et <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130625&doclang=FR>

Or ces assemblées spéciales n'ont pas été réunies pendant une période allant de 2013 à 2017. Pour l'année 2013, un procès-verbal de carence a été rédigé à chaque réunion, car aucun actionnaire n'était présent, sauf la commune de Valbonne. Le risque au regard de la condition du contrôle analogue a été identifié par la SPL. Dans le rapport de gestion 2016, il est indiqué, au sein du résumé du conseil d'administration du 2 novembre 2016, que « *dans le cadre du contrôle analogue, le Président propose, lors de la prochaine séance du CA de procéder à la constitution des deux comités prévus au Règlement Intérieur (Comité d'Etudes et Comité Permanent Stratégique et de Contrôle), ainsi que de réactiver les Assemblées Spéciales des actionnaires minoritaires* ».

La participation d'un élu de la commune de Valbonne au conseil d'administration de la SPL en tant que représentant des actionnaires minoritaires constitue une fragilité juridique au regard de la condition du contrôle analogue, puisqu'il ne représente pas directement la ville de Valbonne. C'est à l'assemblée spéciale de donner mandat à son représentant pour s'exprimer au sein du conseil d'administration. En effet, l'arrêt « *Econord* » de la CJUE du 29 novembre 2012 précise que la condition du contrôle analogue est remplie, en cas de pluralité d'actionnaires publics, « *lorsque chacune de ces autorités participe tant au capital qu'aux organes de direction de ladite entité* ». Cette condition, nécessaire mais non suffisante au respect du contrôle analogue, n'est donc pas remplie, même si, comme le souligne l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, la participation d'un représentant de la commune au conseil d'administration lui permet d'être informé de l'activité de la SPL AREA.

Or l'absence de contrôle analogue fragilise juridiquement l'ensemble des prestations intégrées passées par la commune avec la SPL. La SPL a eu au cours de la période examinée plusieurs missions pour la commune :

- L'accompagnement de la ville pour la transition énergétique de son patrimoine (contrat signé en 2015, rémunération de 20 000 € HT pour les études préalables) ;
- Une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la restructuration du groupe scolaire « Île verte » (contrat signé en 2017, rémunération estimée à 10 000 € HT pour les études et 180 000 € HT pour la phase de réalisation).

On peut donc considérer que les conditions permettant de passer ces contrats sans mise en concurrence n'étaient pas pleinement respectées.

La commune, après avoir sollicité la SPL, indique que la gouvernance a été revue à compter de mai 2017, pour consolider les modalités du contrôle analogue. Les assemblées spéciales se seraient à nouveau réunies avant le conseil d'administration, en mai 2017 et février 2018, ce qui montre que la situation antérieure n'était pas satisfaisante. En outre, un comité stratégique, associant un représentant de chaque collectivité actionnaire, aurait été créé pour exprimer son avis sur les orientations stratégiques, les grands projets et le budget de la SPL. L'ordonnateur souligne, dans sa réponse aux observations provisoires, que les évolutions récentes de la SPL AREA permettront, d'après lui, de se conformer aux obligations en terme de contrôle analogue.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SPL indique que les assemblées spéciales sont effectivement réunies depuis mai 2017, afin de respecter, avec la mise en place en juillet de la même année du comité permanent stratégique et de contrôle, le critère du contrôle analogue. Elle insiste également sur son organisation opérationnelle qui permettrait à ses actionnaires d'être informés de l'activité et de contrôler les opérations qui les concernent.

La chambre prend acte de ces mesures dont le caractère pleinement effectif au regard des règles de l'Union européenne devra toutefois être vérifié.

Annexe n° 1. Variation des autorisations de programme entre les délibérations du 1^{er} avril 2016 et du 6 avril 2017

Programme	Délibération	AP
<i>Restructuration et extension de la ferme Bermond</i>	Délib. initiale 01/04/2016	3 318 350,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	3 631 923,39
	Ecart	9 %
<i>Réhabilitation et mise aux normes du stade Chabert et abords</i>	Délib. initiale 01/04/2016	2 046 120,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	2 140 000,00
	Ecart	5 %
<i>Accessibilité des personnes en situation de handicap</i>	Délib. initiale 01/04/2016	632 000,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	2 110 000,00
	Ecart	234 %
<i>Réfection des aires de jeux</i>	Délib. initiale 01/04/2016	500 000,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	631 000,00
	Ecart	26 %
<i>Pose de fourreaux pour fibre optique et éclairage en lien avec les programmes AEP et EU</i>	Délib. initiale 01/04/2016	228 030,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	228 030,00
	Ecart	0 %
<i>Requalification du chemin du Val Martin</i>	Délib. initiale 01/04/2016	2 587 191,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	2 779 785,00
	Ecart	7 %
<i>Révision générale du PLU</i>	Délib. initiale 01/04/2016	90 000,00
	Délib. révisée du 06/04/2017	102 931,00
	Ecart	14 %
<i>Réfection du groupe scolaire Ile verte</i>	Délib. initiale 01/04/2016	300 000,00
	Délib. Révisée/nouveau vote du 06/04/2017	4 716 000,00
	Ecart	1 572 %

Source : Tableau AP/CP issus des délibérations du conseil municipal des 6 avril et 29 juin 2017, retraité pour le calcul des écarts de réalisation

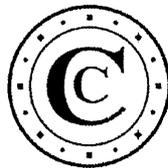
Annexe 2 : Comparaison des montants alloués aux stages associatifs et des subventions régulièrement prévues

Source : CRC à partir des données issues des comptes administratifs, conventions, délibérations et des informations fournies par la commune

		2012 ⁵⁹	2013	2014	2015	2016
<i>AHPSA</i>	Convention	37 950	35 950	35 950	30 500	15 000
	Stages	1 163	984	1 212	3 534	1 802
	Subvention CA	37 950	35 950	35 950	30 500	15 000
	Total réel	39 113	36 934	37 162	34 034	16 802
	Variation sub./réel	3 %	3 %	3 %	12 %	12 %
<i>CMTVA</i>	Convention	34 000	34 000	34 000	34 000	34 000
	Stages	10 926	5 185	3 160	2 497	3 478
	Subvention CA	34 000	34 000	34 000	34 00	34 000
	Total réel	44 926	39 185	37 160	36 497	37 478
	Variation sub./réel	32 %	15 %	9 %	7 %	1 0%
<i>COV</i>	Convention	72 450	72 450	75 450	60 000	63 450
	Stages	22 727	17 372	15 873	18 269	15 353
	Subvention CA	72 450	72 450	75 450	60 000	63 450
	Total réel	95 177	89 822	91 323	78 269	78 803
	Variation sub./réel	31 %	24 %	21 %	30 %	24 %
<i>Culture danse</i>	Convention	38 450	38 450	40 500	38 000	38 000
	Stages	16 163	18 378	14 935	16 716	13 793
	Subvention CA	38 450	38 450	40 500	41 500	41 500
	Total réel	54 613	56 828	55 435	58 216	55 293
	Variation sub./réel	42 %	48 %	37 %	40 %	33 %

⁵⁹ Délibération du 29 mars 2013 en ce qui concerne les stages 2012 ; du 10 février 2014 pour 201 ; du 19 février 2015 pour 2014 ; du 24 février 2016 pour 2015 et du 2 février 2017 pour 2016.

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-azur

**Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur**
17 Traverse de Pomègues
13008 MARSEILLE
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

**REPONSE DE MONSIEUR CHRISTOPHE ETORE
MAIRE DE LA COMMUNE DE VALBONNE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE VALBONNE**





VILLE DE VALBONNE SOPHIA ANTIPOLIS

Chambre Régionale des Comptes Provence - Alpes - Côte d'Azur	
du	25 09 2019
N°	353
Courier Arrivée	

Le Maire

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Monsieur MEDDAH Nacer
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08

Le 22 MARS 2019

Réf. : DGS/LP/VB/1-1-10 n°002

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu vos observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valbonne pour les exercices 2012 et suivants.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour la qualité des échanges avec vos services et pour l'analyse contenue dans votre rapport, permettant une approche approfondie de nombreux aspects de la gestion communale. Comme nous nous sommes mobilisés tout au long de la période de contrôle débuté en juillet 2017, soyez assuré de notre implication à venir pour prendre en compte au mieux vos recommandations.

Je me réjouis de l'élément central de votre synthèse, résumé par la phrase « La situation financière de la Commune est saine et tend à s'améliorer sur la période de contrôle. ». En effet, depuis des années, notre équipe municipale s'implique dans la gestion communale avec la volonté ferme et constante de léguer aux générations futures une situation saine et consolidée. Les valeurs de solidarité qui nous animent et notre conception du service public de haute qualité et équitable sont mises en application avec le souci d'une gestion rigoureuse. Je suis ravi que ces efforts renouvelés aient porté leurs fruits.

Je tiens à souligner, dans cet écrit, quelques indicateurs forts de cette gestion. Ainsi, vous notez que la collectivité dispose en 2017 d'une capacité de désendettement de 2,8 ans, ce que je qualifierais d'exceptionnellement bas, à comparer par exemple, au plafond des contractualisations Etat-collectivités qui s'élève à 12 ans. Le désendettement moyen annuel a été de - 11 % sur période de contrôle.

Les niveaux d'épargne et la capacité de financement des investissements sont bons, ce qui permet à la Commune de s'équiper mais aussi de réhabiliter son patrimoine comme vous l'avez effectivement noté. Vous mettez en évidence des dépenses d'équipement supérieures à la moyenne de la strate démographique de référence (411 €/habitant contre 263 pour la strate), ce qui est bénéfique à notre patrimoine et aux équipements à la population.

.../...

La dynamique de la fiscalité a été mobilisée tout en conservant les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière les plus bas du Département pour les Communes de plus de 5 000 habitants.

La baisse des recettes structurelles a été prise en compte et anticipée par des efforts pour contenir les dépenses. C'est sur ce point majeur que je voudrais surtout revenir.

En effet, je souhaite mettre en évidence l'effort collectif durant des années et encore d'aujourd'hui, des élus, des agents, des partenaires tels les associations et des habitants, pour atteindre le résultat constaté chaque année d'une baisse des charges à caractère général et de maîtrise des frais de personnel. Vous notez, à ce titre, une variation annuelle de - 2.4 % des charges à caractère général et de + 0.80 % des charges de personnel nettes des remboursements. Pour ce dernier, le taux est bien inférieur au Glissement Vieillesse Technicité (GVT) qui correspond aux avancements normaux de carrière.

Ce résultat a été obtenu par une attention constante à avoir au quotidien, pour réduire les dépenses sans dégrader le service public, mais aussi, par la mise en place d'un véritable plan d'action :

- Anticipation des départs à la retraite et mise en place de la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois Et des Compétences) : anticipation des reconversions professionnelles, accompagnement des reclassements, recours à l'apprentissage pour transmettre les savoir-faire etc. ;
- Réunions et objectifs budgétaires par direction ;
- Mutualisation des moyens au niveau des services communaux et entre associations (locaux, fonctions support) ;
- Etc.

Le recours aux Sociétés Publiques Locales permet à la Commune d'entreprendre des opérations ambitieuses pour ses habitants en s'assurant d'une bonne technicité, d'une transparence totale et sans grever pour l'avenir ses frais de personnel. Vous notez à ce sujet que la Commune « respecte les exigences de compétence et de transparence posées par le cadre normatif ». Vous mentionnez des difficultés à réunir l'assemblée de petits actionnaires de la SPL AREA ; des mesures ont été prises pour y remédier.

Vous citez des points d'amélioration pour lesquels je vous remercie. Je me félicite que nous ayons déjà pris en compte les principaux, notamment le temps de travail qui a été augmenté pour les personnels en 2018 et les NBI qui ont été revues. Concernant le soutien aux associations que vous qualifiez d'important pour la commune de Valbonne, les stages associatifs ont été intégrés sous forme de subventions comme préconisé et le contrôle des subventions aux organisations syndicales a été cadré, puisqu'elles font l'objet d'une réglementation spécifique comme vous nous l'avez rappelé.

Je retiens que l'investissement est à piloter finement, puisque vous notez, sans que cela n'apparaisse contradictoire, une attention à avoir sur les capacités de financement de cet investissement au vu de la rigidité des dépenses de



fonctionnement et un taux d'exécution des dépenses d'équipement faible dans la période sous contrôle. Entre étalement des dépenses d'équipement, notamment lorsqu'elles sont issues de cessions foncières ponctuelles, et réalisme budgétaire, le curseur est à positionner. Par ailleurs, le débat d'orientation budgétaire sera effectivement enrichi d'une vision sur plusieurs années.

Dès lecture de votre rapport, nous nous sommes mobilisés pour commencer à suivre vos recommandations et notamment :

- apurer à un rythme régulier le compte des immobilisations en cours en les transférant au compte immobilisations corporelles lorsque les opérations sont terminées ;
- améliorer notre délai de paiement dans sa composante ordonnateur car même si les entreprises sont payées dans les temps, la phase incombant à la commune de Valbonne nécessite d'être raccourcie ;
- contrôler à un rythme très régulier les régies, étudier leur rationalisation et la sécurisation des moyens de paiement.

Concernant les ressources humaines, outre les actions déjà menées sur le temps de travail ou la NBI, un véritable plan d'action est mis en place pour lutter contre l'absentéisme. Ainsi, au bilan social 2016/2017 présenté en 2018, apparaît un taux d'absentéisme de 8,23 %, inférieur à la moyenne nationale de 8,34 %. Par ailleurs, si quelques postes pourvus à la mobilité interne par des fonctionnaires n'ont pas fait l'objet de déclaration de vacance auprès du Centre de gestion contrairement à ce qui aurait dû être fait ; des jurys ont bien été organisés et les candidats ont été recrutés sur la base de leurs compétences et expériences. Je me réjouis que vous ayez contrôlé un échantillon de compte-rendus de jurys sans remarque de votre part, en notant le fait que l'avis du jury est suivi par le Maire en exercice.

L'absence d'erreur de gestion révélée lors de votre contrôle dénote le sérieux de nos choix et de nos procédures.

Vous renouvelant mes remerciements pour ce rapport approfondi qui s'inscrit dans une trajectoire d'amélioration constante du service public qui m'est chère, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes considérations respectueuses.

Le Maire,



Christophe ETORE



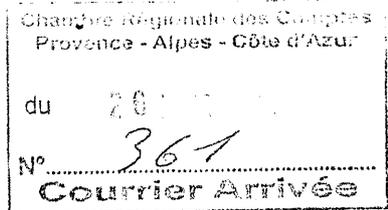
**REPOSE DE MONSIEUR MARC DAUNIS
ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE DE VALBONNE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE VALBONNE**





VILLE DE
VALBONNE
SOPHIA ANTIPOLIS



Monsieur Nacer MEDDAH
Président de la Chambre Régionale
des Comptes
17 rue de Pomègue
13295 MARSEILLE cedex 08

Le lundi 25 mars 2019

Réf: CAB/CE/AB/ASG//Biblio n° 37

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 25 février 2019, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valbonne pour les exercices 2012 et suivants, délibéré par la Chambre régionale des comptes le 21 décembre 2018.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance, en retour, les éléments de réponse qui suivent.

J'ai bien noté, ainsi que vous le mentionnez, que le document qui m'a été adressé revêt, à ce stade de la procédure, un « caractère confidentiel qu'il m'appartient de protéger » et qu'un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, me sera ensuite notifié.

Permettez-moi tout d'abord de souligner la qualité et la grande richesse des échanges intervenus avec vos conseillers tout au long de la procédure de contrôle.

Le travail d'investigation mené dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valbonne a suscité une importante mobilisation de la part des services municipaux et a également permis de replacer les politiques publiques que nous menons dans une temporalité différente de la gestion quotidienne. Cela est toujours très instructif.

Aussi, l'analyse fine et complète des secteurs étudiés a donné lieu à un rapport détaillant toutes les composantes utiles à la bonne compréhension de notre gestion municipale.



Au vu de ces éléments, vous démontrez ainsi que, sous réserve de la poursuite d'une gestion saine, la très bonne santé financière actuelle de la Commune peut être garantie pour les décennies à venir. Cela fût une de mes priorités en tant que Maire.

Ainsi, vous notez que *« la commune de Valbonne dispose de ressources importantes, ayant fortement cru en 2016, et de dépenses de fonctionnement élevées mais maîtrisées. »* Vous soulignez aussi que *« La relative stabilité des dépenses de fonctionnement révèle un effort de maîtrise des dépenses à caractère général à partir de 2013 »*.

Permettez-moi de retenir ce point essentiel de notre gestion communale.

En effet, nous avons mené, depuis les années 2010, un immense travail destiné à maintenir puis diminuer, chaque année, les charges à caractère général et à maîtriser les frais de personnel.

Ce travail passe par la mobilisation des élus, des services municipaux, des partenaires de la collectivité et nécessite un pilotage rigoureux et approfondi, qui revient souvent à la Direction des finances, sous l'autorité de la Direction générale des services et en lien étroit avec le Maire et son adjoint aux Finances.

En effet, depuis 2013, la préparation budgétaire se traduit chaque année par des réunions service par service, pour évaluer les dépenses à caractère général et décider collectivement des actions sur lesquelles il faut intervenir.

Un arbitrage global est ensuite effectué par les élus de manière transversale sous l'autorité du Maire pour être présenté devant l'assemblée délibérante.

Les résultats obtenus sont probants quand on constate, comme vous le notez dans votre rapport, une variation annuelle de -2,4 % des charges à caractère général.

Par ailleurs, je note avec satisfaction que des mesures préconisées par votre Chambre sont en cours de mises en œuvre ou bien sont déjà entrées en application.

De manière générale, j'avais d'ailleurs souhaité un renforcement de nos outils de pilotage et il est important de noter que ceux-ci ont eu un impact positif sur la gestion de la Commune.

Ainsi par exemple, les projets de service établis sur la durée du mandat font l'objet d'une planification et d'un bilan annuels, ce qui contribue à améliorer encore la prévision en matière de dépenses d'investissement.

J'avais également demandé qu'une attention toute particulière soit portée au pilotage de notre Plan pluriannuel d'investissements (PPI).

Afin de disposer d'outils d'aide à la décision et de favoriser, simultanément, le dialogue participatif avec la population, notre commune a créé des comités participatifs.



En effet, appréhender la gestion d'une commune nécessite d'étudier ensemble les différentes données avec lesquelles il faut composer, notamment le fonctionnement des instances décisionnelles, la situation financière, la gestion des ressources humaines, les relations avec les partenaires de la commune.

Dans cet esprit, votre rapport souligne à juste titre la particularité de notre commune, qui accueille la majeure partie de la première technopole d'Europe dont la création en 1979 a eu pour principale conséquence une forte augmentation de la population.

Ainsi, Sophia Antipolis « a attiré une activité économique florissante avec près de 1 400 entreprises mais impose en contrepartie à la commune d'assurer un service public adapté à cette activité ». Vous constatez aussi que « dans l'ensemble, les charges de personnel apparaissent toutefois maîtrisées sur la période avec une augmentation de 0,8% », soit une augmentation bien inférieure au Glissement Vieillesse Technicité (GVT).

Vous soulignez là un des principaux enjeux pour toutes les équipes municipales qui se sont succédées depuis la fin des années 80 à la tête de notre Commune. J'ai ainsi toujours veillé à allier une situation financière saine avec un niveau de service très élevé, à contenir l'évolution naturelle de la masse salariale tout en préservant un niveau d'effectifs adapté à la qualité de nos services publics de proximité, à maîtriser des dépenses de fonctionnement compatibles avec un programme ambitieux d'investissements et la constitution de très importantes réserves foncières au bénéfice des besoins des générations actuelles et futures.

Une autre composante m'apparaît essentielle pour comprendre à la fois les contraintes et défis auxquels doit répondre toute équipe municipale pour la bonne gestion d'une Commune : la transition écologique. Cela est d'autant plus vrai dans un département comme le nôtre où le foncier a été trop souvent surconsommé. Pour notre Commune au contraire, conscients des enjeux sur le moyen et le long terme, nous avons toujours conduit une politique d'aménagement anticipant les évolutions pour maîtriser le développement de notre Commune.

Dans ce contexte, j'observe tout d'abord qu'aucune erreur de gestion n'a été révélée depuis 2012 sur les thématiques principales retenues dans votre rapport. Si celui-ci développe nombre de points particuliers et de préconisations dont nous vous remercions, il met surtout en exergue une gestion saine et probe des deniers communaux, ce dont je ne peux que me réjouir.

En effet, votre appréciation que « la situation financière de la Commune est saine et tend à s'améliorer sur la période de contrôle » est solidement étayée par des indicateurs très explicites tels que la capacité de désendettement qui est de 2,8 ans en 2017 (un taux particulièrement exceptionnel) ou encore des ressources fiscales dynamiques et mobilisables, tout en conservant les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière les plus bas des Alpes-Maritimes pour les communes de plus de 5 000 habitants.

Et notamment, depuis 2008, les citoyens volontaires s'impliquent dans l'analyse des indicateurs de gestion de notre commune au sein du Comité de prospective financière (COMIPROFIN) qui établit chaque année un rapport détaillé de ses travaux. Dans ce cadre, une méthodologie de travail sur l'évaluation des politiques publiques est en cours d'élaboration. C'est un élément qu'il me semble important de souligner à l'attention de la Chambre régionale des comptes.

En conclusion, je souhaiterais revenir sur votre appréciation stipulant que « le niveau de service et d'administration de la commune est élevé conduisant à une certaine rigidité des dépenses de fonctionnement ». Cela correspond en effet à un choix politique, effectué depuis plusieurs mandats déjà, de développer un haut niveau de service public, garant d'égalité des chances, de mixité sociale dans un territoire au coût de la vie extrêmement élevé et d'épanouissement par les échanges sociaux et culturels. La qualité de nos services publics est également gage de l'attractivité du Parc de Sophia Antipolis, attractivité à laquelle nous nous devons de contribuer en tant que principale commune de la première technopole d'Europe, et constitué aussi un facteur important d'innovation sociale pour notre territoire.

Je note ainsi avec satisfaction que ces éléments ressortent clairement de votre analyse de la gestion et des comptes de notre Commune.

Vous renouvelant tous nos remerciements pour la qualité de nos échanges, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées *et dévouées.*

**Le Conseiller Municipal
Chargé de Mission, aux Projets
Structurants, à la Mémoire Vivante,
aux 500 ans du Village et aux 50 ans
de la Technopole,
Sénateur des Alpes-Maritimes**


Marc DAUN

