



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

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS (Alpes-de-Haute-Provence)**

### **A compter de l'exercice 2005**

#### Rappel de la procédure

*La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Digne-Les-Bains à partir de l'exercice 2005. Par lettre en date du 14 juin 2011, la présidente de la chambre en a informé M. Serge Gloaguen, maire. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 13 mars 2012.*

*Lors de sa séance du 23 mai 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Serge Gloaguen.  
M. Serge Gloaguen a répondu par courrier enregistré au greffe le 25 octobre 2012*

*La chambre, a arrêté, le 11 décembre 2012, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.*

*Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 13 février 2013 à M. Serge Gloaguen, maire en fonction.*

*M. Serge Gloaguen a fait parvenir à la chambre une réponse jointe à ce rapport.*

*Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)) après sa présentation à l'assemblée délibérante.*

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>2</b>
<b>1</b> <i>Présentation générale de la commune de Digne-les-Bains</i> .....	<b>3</b>
<b>1.1</b> Analyse de la situation financière .....	<b>3</b>
<b>1.2</b> Les charges de gestion .....	<b>4</b>
<b>1.3</b> Les produits de gestion .....	<b>4</b>
<b>1.4</b> La formation de l'épargne.....	<b>5</b>
<b>1.5</b> Les investissements et leur financement .....	<b>6</b>
<b>1.6</b> La dette .....	<b>7</b>
<b>2</b> <i>les ressources humaines</i> .....	<b>8</b>
<b>2.1</b> Les effectifs : évolutions et répartition des emplois par filière et catégorie.....	<b>8</b>
<b>2.2</b> La gestion du personnel.....	<b>9</b>
<b>2.3</b> Les heures supplémentaires (IHTS) .....	<b>10</b>
<b>2.4</b> Des primes de départ à la retraite illégales.....	<b>11</b>
<b>2.5</b> Le versement de la prime de fin d'année à des collaborateurs de cabinet.....	<b>11</b>
<b>2.6</b> Un absentéisme élevé .....	<b>12</b>
<b>3</b> <i>autres observations sur la gestion</i> .....	<b>13</b>
<b>3.1</b> L'indemnité de frais de représentation du maire.....	<b>13</b>
<b>3.2</b> L'achat public.....	<b>14</b>
<b>3.2.1</b> L'intégration progressive depuis 2009 de l'achat durable dans les procédures de passation de la ville de Digne.....	<b>14</b>
<b>3.2.2</b> Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics .....	<b>14</b>

## SYNTHESE

### **Une situation financière tendue**

La situation financière de la commune de Digne-les-Bains est fortement contrainte. Alors qu'elle supporte une dette près de deux fois et demie supérieure à celle des communes de même taille, ses marges de manœuvre sont réduites : la pression fiscale y est déjà élevée et les charges sont obérées par le poids des charges d'intérêt et l'inertie des dépenses de personnel. La maîtrise de l'évolution des charges doit, dès lors, s'accompagner d'une poursuite de la réduction d'une dette qui, par le poids de l'annuité, limite la capacité d'épargne et d'investissement. L'investissement réalisé à Digne-les-Bains est en effet inférieur de 60 % à la moyenne des communes comparables.

La collectivité a déjà accompli des efforts en ce sens, qui lui ont permis de faire face au remboursement de sa dette sans recourir aux expédients dangereux des prêts structurés, et de réduire son endettement. La dette comporte pour 13 % des emprunts à risque modéré et le ratio de désendettement, qui était de 29 ans en 2004, est descendu à 14 ans et demi en 2011.

### **La gestion des ressources humaines**

La gestion de ses 375 agents (dont 362 agents permanents) comporte des points positifs en matière de droit à la formation et d'insertion des travailleurs handicapés. Il convient toutefois que la collectivité modifie les conditions d'attribution des heures supplémentaires, dont le volume s'est accru de 15 % et le coût de 44 % depuis 2005, pour atteindre 0,34 M€ en 2011. Sur la centaine d'agents concernés, 9 cas présentent un dépassement récurrent des 25 heures autorisées, constitutif d'un complément de rémunération irrégulier.

La chambre recommande également à la collectivité de supprimer la prime de départ à la retraite, qui est irrégulière.

La collectivité doit en outre suivre avec attention l'évolution d'un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne nationale, dont elle indique qu'il est concentré sur une quarantaine d'agents qui représentent, à eux seuls, 75 % des absences.

### **La commande publique**

Les procédures de passation et d'exécution des marchés n'appellent pas d'observation particulière. Toutefois un marché d'achat de carburant a donné lieu à une application irrégulière des conditions de présentation et d'analyse des offres, ce qui a conduit à un choix économiquement contestable.

### **La chambre formule les recommandations suivantes :**

- 1- Mettre fin aux primes de départ à la retraite illégales et note l'engagement de la commune de se conformer à cette recommandations dès 2013.**
- 2- Poursuivre la démarche de suivi de l'absentéisme et d'identification de ses causes et de mettre en œuvre les mesures permettant de le limiter.**

**La chambre note par ailleurs que la collectivité a suivi la recommandation qui lui avait été faite de rectifier certains contrats ayant permis un versement indu d'une prime de fin d'année à des collaborateurs de cabinet et prend acte de cette régularisation.**

## **1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS**

Chef-lieu du département des Alpes de Haute-Provence, la commune de Digne-les-Bains compte 18 530 habitants<sup>1</sup> (soit environ 11% de la population totale du département des Alpes de Haute-Provence). Son statut de ville-centre et préfecture, outre qu'il se traduit par le poids dans la population active d'un secteur tertiaire dominant, employant au total environ 3 200 fonctionnaires et assimilés, a conduit à la doter d'équipements nombreux, mais également à lui faire supporter les charges de centralité correspondantes.

L'intercommunalité a apporté sur ce dernier point une réponse partielle. Digne-les-Bains appartient depuis le 1er janvier 2003 à un groupement de communes à fiscalité professionnelle unique constitué avec quatre communes rurales, la communauté de communes des trois vallées (CC3V), dont elle représente, à elle seule, 90% de la population. L'extension du périmètre de cette communauté est à l'étude, sa transformation en communauté d'agglomération ayant, à ce stade, été écartée.

La communauté de communes n'en exerce pas moins depuis 2003 certaines compétences importantes parmi lesquelles le développement économique et touristique (dont la gestion des thermes), la voirie d'intérêt communautaire ou la gestion des déchets.

### **1.1 Analyse de la situation financière**

Le précédent rapport d'observations définitives arrêté par la chambre pour la période 1999-2004 avait qualifié la situation financière de la commune de Digne-les-Bains de tendue, et souligné la faiblesse de la capacité d'épargne de la ville et l'importance de la charge de la dette.

Cette analyse reste globalement d'actualité, comme le démontre l'examen ci-après de la situation du budget principal pour les exercices 2005 à 2011.

Les budgets annexes (eau et assainissement, exploité en régie directe depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009 après une période d'exploitation déléguée, parking Gassendi et transports urbains), dont le niveau cumulé de dépenses représente 15,2% de celles du budget principal (12,8% en fonctionnement mais 24,7% en investissement) répondent à une logique propre et ne donnent pas lieu pour cette raison à une analyse consolidée avec le budget principal, même s'il est à noter que leur endettement est négligeable et qu'ils participent positivement au résultat global.

Les vérifications effectuées à l'occasion de cette analyse financière, sur la base des comptes de gestion et des comptes administratifs, comme celles effectuées à l'occasion de l'examen des comptes du comptable public n'ont pas révélé d'anomalies affectant la fiabilité des comptes de la commune.

---

<sup>1</sup> Population légale au 1 janvier 2011.

## 1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 15,8% de 2005 à 2011 pour s'établir à 22,4 M€. Leur progression a donc été légèrement supérieure à l'inflation (+10% au cours de la période).

Les dépenses de personnel, qui en représentent plus de 57%, ont augmenté légèrement moins (de 15,3% pendant la période). L'essentiel de leur augmentation a d'ailleurs été constaté entre 2005 et 2009 (+14,9%) et elles ont été contenues depuis pour s'établir à 12,86 M€ en 2011. Ce poste de dépense fait l'objet d'un examen particulier dans le présent rapport.

Les subventions ont également progressé légèrement moins que l'ensemble des charges de gestion (+14,5% soit 2,66 M€ en 2011) mais leur niveau rapporté au nombre d'habitants est plus élevé que celui de la moyenne de la strate (116 €/habitant contre 96 €), marquant à la fois la vitalité du secteur associatif et l'attachement de la collectivité à le soutenir. Ce soutien s'effectue dans le respect des procédures réglementaires d'attribution et de conventionnement à partir du seuil légal de 23 000 € en application de l'art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques aux associations.

L'augmentation des autres charges de gestion a, par contre, été légèrement plus importante (+17,2% de 2005 à 2011), ce qui ne peut que conforter la municipalité, qui a d'ailleurs recruté à cette fin une « économe de flux », à en maîtriser l'évolution.

## 1.3 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu au cours de la période une évolution moins rapide que celle des charges (+9,67%, de 24,89 à 27,29 M€).

Appartenant à une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique, la ville de Digne ne perçoit plus directement de fiscalité sur les entreprises (la taxe professionnelle est remplacée depuis 2011 par une contribution économique territoriale). Elle perçoit toutefois de la communauté de communes une attribution de compensation, correspondant à la différence entre les montants de ressources fiscales et de charges qu'elle lui a transférées. Le montant de cette attribution de compensation, en l'absence de nouveau transfert significatif de compétences, est stabilisé à 2,7 M€. La Communauté de communes des Trois vallées (CC3V) percevant également la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, depuis 2012, la taxe de séjour, le potentiel fiscal de la commune est désormais limité aux trois taxes sur les ménages.

La commune se caractérise par un potentiel fiscal faible et une pression fiscale forte alors même qu'elle n'a pas modifié les taux de sa fiscalité depuis 1995. Son potentiel fiscal relatif aux trois taxes sur les ménages est en effet de 31% inférieur à celui des communes de la même strate démographique (561 € par habitant contre 814 € en 2010), et son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 183%<sup>2</sup>. Le taux de la taxe d'habitation est ainsi de 21% à Digne-les-Bains pour une moyenne régionale de 16,3% et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 44,68% pour une moyenne de 24,55%.

---

<sup>2</sup> Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) est égal au rapport entre le produit fiscal effectif et le produit fiscal théorique qui résulterait de l'application des taux moyens nationaux aux bases de la commune.

C'est donc au prix d'une forte pression fiscale qu'elle parvient à dégager un produit fiscal par habitant légèrement supérieur à la moyenne de la strate (690 € en 2010 pour une moyenne régionale de 569 €).

**EVOLUTION du PRODUIT FISCAL  
(contributions directes hors TP) de la ville de DIGNE (2005/2011)**

ANNEE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MONTANT (€)	10 240 032	10 650 378	11 029 973	11 359 851	11 858 316	12 182 568	12 533 172
EVOLUTION (%)		4 %	3,56 %	2,99 %	4,38 %	2,73 %	2,88 %

La commune dispose donc de marges de manœuvre fiscales extrêmement limitées. Elle ne peut par ailleurs compter sur une évolution favorable de ses principales autres ressources. Les versements de la CC3V au titre de l'attribution de compensation sont comme indiqué ci-dessus stabilisés à 2,7 M€ et la dotation de solidarité communautaire perçue (0,089 M€ en 2011) ne pourra évoluer qu'en fonction des contraintes propres de la communauté. Par ailleurs, les concours financiers de l'Etat ne sont pas appelés à progresser : la dotation globale de fonctionnement, de 6,35 M€ en 2011, a certes augmenté de 5% par rapport à 2005, mais stagne par rapport à 2010.

La commune ne peut donc guère agir en recettes que sur les produits des services et du domaine, dont le montant en 2011 (2,2 M€) n'est supérieur que de 4% à celui constaté en 2005. Dans ce cadre, elle a tout intérêt à développer, en liaison avec le comptable public, son contrôle sur les conditions de fonctionnement de ses nombreuses régies de recettes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a fait part de sa volonté d'optimiser ses ressources fiscales par la mise en place d'un observatoire fiscal en partenariat avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP). Cette démarche récemment initiée par la collectivité devrait se traduire début 2013 par la signature entre ces deux entités d'une convention de partenariat visant à mieux connaître et actualiser les bases fiscales de la commune de Digne.

La chambre ne peut qu'encourager la poursuite de ce dialogue constructif devant s'achever par l'établissement d'une convention entre les deux parties.

#### **1.4 La formation de l'épargne**

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) résulte de la différence entre les produits et charges de gestion. Il s'élève en moyenne à 5,2 M€ sur la période, soit un niveau par habitant sensiblement supérieur à la moyenne de la strate en 2010 (277 €/habitant contre 193 €). De même, rapporté aux recettes de fonctionnement, l'excédent brut de fonctionnement apparaît plus élevé que la moyenne : le taux d'épargne de gestion dépasse en moyenne 21% (contre 15,7% pour les communes comparables).

La prise en compte d'une charge d'intérêts élevée, qui a atteint un sommet en 2009 (2,29 M€) mais diminué ensuite (1,68 M€ en 2011, soit 116 € par habitant pour une moyenne de la strate de 79 € en 2010), dégrade sensiblement cet avantage.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est obtenue en déduisant de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) les produits et charges financières et exceptionnelles. Elle conditionne la capacité de la commune à couvrir le remboursement de la dette en capital et à dégager un autofinancement pour ses investissements. D'un montant moyen de 3,1 M€ pendant la période, soit 165 € par habitant, elle dépasse tout juste le niveau moyen par habitant de la strate (159 €), même si elle y est supérieure en 2010 et 2011 (avec 3,42 M€ en 2011).

La prise en compte, enfin, du remboursement du capital des annuités de la dette permet de calculer la capacité d'autofinancement nette. La commune de Digne-les-Bains, pendant la période examinée, ne parvient pas à dégager chaque année un autofinancement net positif (il est en moyenne négatif de 146 792 €). La réduction des annuités en capital à partir de 2009 a permis à la commune de retrouver une capacité d'autofinancement nette positive (de 840 967 € en 2011, soit 45 € par habitant), inférieure toutefois à la moyenne par habitant des communes de la strate (74 €).

La commune ne dégage donc pas sur sa section de fonctionnement une épargne lui permettant d'autofinancer une politique d'investissement significative.

Le tableau en annexe récapitule les conditions de formation de la capacité d'autofinancement.

## **1.5 Les investissements et leur financement**

La faiblesse de son autofinancement disponible et la nécessité de réduire son endettement conduisent logiquement la ville à investir relativement peu. La nette réduction des dépenses d'équipement à partir de 2009 (2,2 M€ en 2009, 2 M€ en 2010 et en 2011 contre plus de 5 M€ en moyenne de 2005 à 2007 et encore 3,7 M€ en 2008) place la collectivité à un niveau d'investissement inférieur d'environ 60 % à la moyenne observée dans la strate (121 € par habitant contre 299 €/habitant pour les communes comparables de la région).

Ainsi, en raison de sa faible marge de manœuvre et de sa dépendance aux financements extérieurs (subventions), la commune est contrainte de procéder à des choix d'investissements d'autant plus contraints que son patrimoine à entretenir est important et qu'elle supporte des charges de centralité.

Même si le volume des investissements publics sur le territoire communal comprend outre les investissements du budget principal ceux des budgets annexes de l'eau et l'assainissement (0,8 M€ en 2011) et les investissements pris en charge par la communauté de communes au titre des compétences transférées en 2003, les investissements de la commune, à compétences constantes, ont donc nettement diminué au cours de la période étudiée. A partir de 2010, le montant investi annuellement est en effet légèrement supérieur à 2 M€ contre 5 M€ en moyenne annuelle jusqu'en 2007.

## 1.6 La dette

L'endettement de la ville de Digne-les-Bains est ancien et résulte largement de la dette contractée par la ville avant 1995. Le précédent rapport de la chambre avait noté que l'encours s'était réduit de 56,2 M€ en 1999 à 49,8 M€ en 2004. Stabilisé de 2005 à 2008, l'encours de la dette a été réduit de 8,4 % entre le 1er janvier 2008 et la clôture de l'exercice 2011 (44,06 M€), effort d'autant plus méritoire que la commune a, parallèlement, rétabli un fonds de roulement positif alors qu'il était négatif jusqu'en 2009 (1,7 M€ en 2011) et n'a plus recours à des lignes de trésorerie.

Encours de dette BP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Encours de dette au 01/01	48 171 165	47 148 845	46 988 902	48 109 141	47 510 144	45 277 486	44 750 469
Encours de dette au 31/12	47 148 845	46 988 902	48 109 141	47 510 144	45 277 486	44 750 469	44 068 275
Variation de l'encours	-1 022 320	-159 943	1 120 239	-598 997	-2 232 658	-527 017	- 682 194

Malgré cette réduction, l'encours de la dette reste à un niveau presque deux fois et demi plus élevé que celui de la moyenne de la strate, soit, fin 2011, 2 378 € par habitant contre une moyenne nationale de la strate de 958 € (en 2010). Rapporté aux produits de fonctionnement, il atteint le double de la moyenne nationale (159 % contre 76 %). L'annuité de la dette, près de deux fois supérieure par habitant à la moyenne de la strate (228 € par habitant contre 121 €) pèse lourdement sur la capacité d'autofinancement.

L'indicateur le plus pertinent pour apprécier la capacité de la commune à faire face à sa dette est le ratio de désendettement (encours de la dette/ CAF), qui correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la ville pour rembourser en totalité sa dette si elle y consacrait l'intégralité de sa capacité d'autofinancement. La chambre avait précédemment constaté que ce ratio était de 29 années en 2004, bien au-delà du seuil de 15 années considéré comme acceptable. Le ratio est désormais à peine supérieur à 12 ans (soit 12,29 en 2010 et 12,88 en 2011).

La commune a su, par ailleurs, malgré les tentations que peuvent susciter un endettement et des annuités lourdes, limiter les prises de risques dans la composition de son encours, dont l'essentiel est assis sur des taux fixes ou variables simples (pour 86,4 % de l'encours total). Un emprunt représentant 13% de son encours est assorti d'une barrière simple au-delà de laquelle, sans effet de levier, les intérêts sont fixés sur un indice hors zone euro (Libor USD), ce qui présente un risque modéré. Seul un emprunt de 1995, basé sur les évolutions du Yen et du Franc suisse, présente un risque élevé, mais son encours résiduel n'est plus que de 280 000 € en 2011 et il s'achève en 2015.

Si le niveau d'endettement reste élevé, la commune parvient donc à y faire face dans des conditions acceptables. Elle doit toutefois poursuivre son effort de désendettement et dégager une capacité d'autofinancement plus élevée, d'autant que les conditions de financement bancaire des collectivités locales se sont récemment tendues.

## 2 LES RESSOURCES HUMAINES

### 2.1 Les effectifs : évolutions et répartition des emplois par filière et catégorie

L'effectif municipal a faiblement augmenté pendant la période. Le nombre d'emplois pourvus a augmenté de 2,75% de 2005 à 2010. L'effectif total permanent a augmenté pratiquement dans les mêmes proportions pour atteindre 362 agents, dont 354 titulaires (+2,31%), le nombre de non titulaires ayant été légèrement réduit :

**Les effectifs pourvus**

Effectifs pourvus au 1er janvier	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% d'évolution sur la période
Titulaires	346	337	341	356	359	354	+ 2,31
Non titulaires permanents	10	10	12	6	6	8	
Effectif total permanent	356	347	353	362	365	362	+ 1,68
Agents non permanents	9	13	12	14	14	13	
dont emplois aidés	3	2	0	0	0	0	
dont apprentis	6	11	12	14	14	13	
dont autres	0	0	0	0	0	0	
Total effectif permanent et non permanent	365	360	365	376	379	375	+ 2,75

(Source compte administratif)

Les filières techniques (59 % des agents) et administratives (20,60 %) sont les plus importantes en nombre, ce qui est logique au regard des missions assurées par la commune.

**Répartition des emplois par filière et catégorie**

Titulaires et non titulaires Au 01/01/2011	Filière admin.	Filière technique	Filière sociale	Filière médico-sociale	Filière sportive	Filière culture	Filière animation	Filière police	%
CatégorieA	14	6	0	1	1	2	0	0	6,3
CatégorieB	13	12	1	1	7	6	4	0	11,7
CatégorieC	48	211	31	7	0	0	6	4	82

Le taux d'encadrement de l'effectif permanent apparaît inférieur aux moyennes calculées par la direction générale des collectivités locales à partir des bilans sociaux. Il est de 6,30 % pour le niveau A (pour une moyenne à 8%) et de 11,70 % pour le niveau B (pour une moyenne de 14%).

La part prise par la filière technique, en raison des compétences non communautarisées pour la voirie (dont le déneigement), les espaces verts, les équipements et installations sportives, les écoles primaires et maternelles et les cantines scolaires explique la forte proportion des effectifs de la catégorie C.

## 2.2 La gestion du personnel

La gestion des ressources humaines est actuellement assurée par un service composé de cinq agents, en contact avec son homologue de la CC3V, avec qui la commune s'efforce d'harmoniser les pratiques et de favoriser les mouvements réciproques d'agents (« mobilité interne »).

Des points positifs de la gestion des ressources humaines méritent d'être soulignés.

Le droit à la formation des agents de la commune est effectif et mis en place dans le respect du cadre législatif<sup>3</sup>. Les plans de formation visent prioritairement à satisfaire aux obligations concernant les formations statutaires (perfectionnement et développement des qualifications professionnelles des agents) et à renforcer les actions portant sur l'hygiène et la sécurité au travail, dont l'intérêt apparaît à l'examen de la hausse des accidents du travail et de l'absentéisme (cf. infra). A l'exception de l'année 2011, au cours de laquelle l'effort de formation a été, avec 59 748 €, le plus faible depuis 2005, les crédits annuellement consacrés à la formation sont d'un montant moyen d'environ 100 000 €. Ce montant paraît adapté aux missions et effectifs de la collectivité. Ainsi, en 2009, les 98 236 € employés à la délivrance de 749 jours de formation, essentiellement par le CNFPT, au bénéfice de 126 agents (soit 36% de l'effectif), correspondent à un nombre moyen de 2,14 jours de formation par agent, comparable à celui constaté pour la moyenne des collectivités territoriales (2,4 jours).

De même la commune de Digne-les-Bains respecte les orientations et les obligations légales de la politique en faveur des handicapés issues, notamment, des dispositions de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle a constamment respecté pendant la période le taux d'emploi de travailleurs handicapés de 6% en deçà duquel les collectivités territoriales qui occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent sont tenues de verser une contribution compensatoire au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Elle dépasse ainsi le taux national d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique territoriale (5,1% au 1er janvier 2010, et 5,51% pour les seules communes).

La commune a par ailleurs engagé depuis 2008 un effort pour contrôler les conditions d'utilisation des véhicules de service de la ville, désormais sérigraphiés aux couleurs de la ville, comme les conditions de prise en charge des frais de déplacement, dont le coût a été abaissé de 31 % de 2008 à 2011.

Les conditions d'attribution des logements de fonction et la gestion des cumuls d'emploi respectent le cadre réglementaire. Les textes en vigueur régissant l'octroi des primes sont globalement respectés, à l'exception des situations particulières ci-après évoquées concernant les heures supplémentaires, la prime de départ à la retraite ou le versement de la prime de fin d'année à certains contractuels.

En plus des corrections à apporter sur ces trois derniers points, la chambre invite la commune à suivre avec attention un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne nationale.

---

<sup>3</sup> Notamment les lois n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

## 2.3 Les heures supplémentaires (IHTS)

Le nombre d'heures supplémentaires indemnisées (hors astreintes et hors heures élections) a augmenté de 15 % de 2005 à 2011 (pour atteindre 22 658, soit l'équivalent de 14,25 emplois à temps plein<sup>4</sup>).

Leur coût enregistre une hausse significative de 44 % entre 2005 et 2011 (pour atteindre 345 275 €). La moyenne annuelle des IHTS perçues par agent (au regard de l'effectif total) est de 946 € en 2011, soit également une augmentation de 44 % par rapport à l'année 2005 (656 €).

**Evolution et montants des HS/HC par nature (années 2005-2010 et 2011)**

nature des heures supplémentaires indemnisées + HC hors et à l'occasion des astreintes	2005		2010		2011	
	nb	montant	nb	montant	nb	montant
Heures suppl. <= 14 H	<b>9 394,75</b>	<b>90 812,34</b>	<b>10 084,75</b>	<b>130 171,29</b>	<b>11 879,25</b>	<b>158 320,46</b>
Heures suppl. astreinte (MS)	-		-	17 465,24	-	1 520,00
Heures suppl. > 14 H	2926,50	33240,90	3548,50	45 698,70	3979,25	53 795,47
Heures suppl. dimanche/jf (DJF)	4440,50	73 667,04	3 406,00	75 840,69	3 535,00	80 997,06
Heures suppl. de nuit	1423,25	28 796,06	1 722,50	44 632,98	1 218,25	32 978,57
Heures suppl. complémentaires (temps partiel)	1 487,25	13 065,14	2 773,75	25 889,00	2 046,65	19 183,60
<b>TOTAL</b>	<b>19 672,25</b>	<b>239 581,48</b>	<b>21 535,50</b>	<b>322 232,66</b>	<b>22 658,40</b>	<b>345 275,16</b>

\* source ville de Digne fichiers stats paye et bilan sociaux

Si le recours aux heures supplémentaires introduit une souplesse nécessaire dans la gestion du personnel, notamment pour faire face à des besoins ponctuels, les conditions d'attribution en sont réglementairement définies.

Seules les heures effectuées au-delà des normes légales de travail prévues, sur demande expresse du chef de service, sont considérées comme heures supplémentaires donnant lieu à récupération ou rémunération après vérification du service fait, avec un plafond mensuellement fixé à 25 heures.

Sur la centaine d'agents percevant des heures supplémentaires, la chambre a analysé pour les exercices 2009 et 2010, neuf cas où le nombre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées dépassait de manière récurrente le plafond des 25 heures, ce qui est irrégulier.

Sans que soit contestée la nécessité du recours aux heures supplémentaires, ces dépassements ne peuvent être justifiés, dans le cadre règlementaire, ni par un objectif « social » d'assurer à certains personnels un complément de rémunération, ni par un aménagement conduisant à lisser sur plusieurs mois, dans la limite du plafond, des heures effectuées en nombre excessif.

<sup>4</sup> Sur la base d'une durée annuelle de travail théorique de 1590 heures (22658/1590 = 14,25).

Par ailleurs, l'augmentation significative du coût des heures supplémentaires ne s'explique que pour une partie par des augmentations liées à l'ancienneté et aux évolutions du point d'indice durant la période étudiée.

La chambre prend acte de la volonté de la commune de « réduire dans la mesure du possible le recours à ce dispositif », tout en l'invitant à respecter plus systématiquement les conditions de mise en œuvre afin d'éviter tout versement irrégulier.

#### **2.4 Des primes de départ à la retraite illégales**

La commune octroie à ses agents depuis de nombreuses années une prime de départ à la retraite d'un montant figé à 38,11 € par année de services accomplis depuis une délibération du 30 janvier 2003. Au cours de la période 2005-2011, une dizaine d'agents en a bénéficié chaque année, pour un montant individuel moyen proche de 1000 €.

Ce dispositif est irrégulier, puisqu'une telle prime n'est prévue par aucun texte applicable à la fonction publique et qu'elle ne relève pas de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, aucun document créateur de droit antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 n'ayant été produit par la ville.

La chambre recommande donc d'y mettre fin et note l'engagement du maire de suivre cette recommandation dès 2013.

**Recommandation n° 1 : mettre fin aux primes de départ à la retraite illégales et note l'engagement de la commune de se conformer à cette recommandation dès 2013.**

#### **2.5 Le versement de la prime de fin d'année à des collaborateurs de cabinet**

Deux collaborateurs de cabinet successifs ont bénéficié indûment du versement à taux plein de la prime de fin d'année alors que cela n'était pas prévu dans leurs contrats, en date respectivement du 18 avril 2008 et du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

L'attention de l'ordonnateur avait été appelée sur la nécessité d'effectuer un contrôle plus approfondi du versement des primes allouées aux agents contractuels, et de veiller à mieux rédiger les clauses de leurs contrats.

Le maire a indiqué avoir suivi la recommandation de la chambre et modifié par voie d'avenant le contrat concerné.

**La chambre note par ailleurs que la collectivité a suivi la recommandation qui lui avait été faite de rectifier certains contrats ayant permis un versement indu d'une prime de fin d'année à des collaborateurs de cabinet et prend acte de cette régularisation.**

## 2.6 Un absentéisme élevé

Le taux d'absentéisme (égal au rapport entre le total des jours d'absence et le nombre de jours théoriques travaillés) du personnel communal s'établit en moyenne, pour la période 2005 à 2011, à 12,69 % (avec des variations de 11,6 à 14,5 % en 2011) contre une moyenne nationale d'environ 11 % en 2011<sup>5</sup>. Pour les trois dernières années, le nombre de jours d'absences est supérieur à la moyenne nationale des collectivités locales, évalué à 24,3 jours en 2009 par la DGCL.

La ville reconnaît l'existence d'un absentéisme d'un niveau supérieur aux ratios moyens nationaux mais souligne qu'un nombre limité d'agents concentre la plupart des jours d'absence, 40 agents cumulent 8 906 jours d'absence sur le total des 11 890 jours d'absence annuels.

<b>Journées d'absence/année</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Motif syndical	23	60	96	81,5	126	46	102
Maternité	654	797	269	267	357	226	633
Paternité	44	55	55	11	66	44	88
Accident du travail	875	932	1 112	1 533	1 108	1 914	2 044
Maladie ordinaire	4 756	2 880	3 754	3 792	4 807	4 795	6 535
Congé de longue maladie	818	1 485	1 412	1 440	1 275	1 926	1 649
Congé de longue durée	4 050	3 826	3 070	2 668	3 434	1 635	839
<b>Total (a)</b>	<b>11 220</b>	<b>10 035</b>	<b>9 768</b>	<b>9 792,5</b>	<b>10 173</b>	<b>10 586</b>	<b>11 890</b>
<b>Moyenne de jours d'absence par agent</b>	<b>30,73</b>	<b>27,87</b>	<b>26,76</b>	<b>26,04</b>	<b>26,84</b>	<b>28,22</b>	<b>32,57</b>
Jours théoriques travaillés (b)	81 760	80 640	81 760	84 224	84 896	84 000	81 760
<b>Taux d'absentéisme global (a/b)</b>	<b>13,72%</b>	<b>12,44%</b>	<b>11,94%</b>	<b>11,62%</b>	<b>11,98%</b>	<b>12,60%</b>	<b>14,54%</b>

La commune doit s'attacher à identifier les causes de cet absentéisme supérieur à la moyenne afin de mettre en œuvre, lorsque c'est possible, des mesures permettant d'en limiter, par-delà les contrats d'assurance souscrits, le coût pour la collectivité, évalué à un coût brut d'un peu plus d'un million d'euros en moyenne entre 2005 et 2011.

La commune est confrontée à une progression des jours d'absence consécutifs aux accidents du travail, notamment pour les accidents de trajet, malgré la mise en place depuis 2005 d'une politique de prévention reposant notamment sur la création d'un service sécurité, qui a entre autres comme mission de « *concevoir et mettre en œuvre des actions relatives à la sensibilisation et à la formation du personnel en matière d'hygiène et sécurité ainsi qu'analyser les accidents du travail pour en rechercher les causes et proposer les mesures de prévention adéquates afin de limiter l'absentéisme* ».

<sup>5</sup> Selon les données publiées par Dexia Sofcap pour les collectivités territoriales à partir de 350 agents.

La commune a peu de prise sur l'évolution du nombre de cas de maladies ordinaires ou longues, qui peut être liée à un certain vieillissement de la pyramide des âges communale (l'âge moyen constaté en 2011 est de 45,7 ans). Elle fait cependant effectuer par un médecin agréé des contrôles médicaux sur les arrêts maladie ou leur prolongation, en fonction des motifs et des pathologies ainsi que des durées d'absence, afin de vérifier que le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire est justifié médicalement. Une cellule de reclassement œuvre par ailleurs pour faciliter l'emploi des agents atteints de restrictions médicales.

La collectivité pourrait également étudier les conditions dans lesquelles les absences ou les présences pourraient être prises en compte dans la modulation du régime indemnitaire. Elle a en outre indiqué avoir entamé une étude visant à envisager toutes les mesures permettant d'infléchir la tendance constatée à l'accroissement de cet absentéisme.

**Recommandation n° 2 : poursuivre la démarche de suivi de l'absentéisme et d'identification de ses causes et mettre en œuvre les mesures permettant de le limiter.**

### **3 AUTRES OBSERVATIONS SUR LA GESTION**

#### **3.1 L'indemnité de frais de représentation du maire**

L'article L.2123-19 du CGCT permet au conseil municipal d'accorder au maire une indemnité de frais de représentation afin de couvrir les dépenses engagées par lui à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Elle peut prendre la forme d'une indemnité fixe et annuelle, dont le montant ne doit pas excéder les frais engagés sous peine d'encourir une requalification fiscale en rémunération. Le maire doit donc pouvoir justifier de son emploi par la conservation des factures, comme l'a rappelé une réponse à une question parlementaire<sup>6</sup>.

L'indemnité de frais de représentation du maire a été reconduite par le conseil municipal du 8 avril 2008 pour un montant mensuel porté à 800 € au lieu de 381,12 € durant la mandature précédente.

Jusqu'en 2011, le suivi de l'emploi de cette indemnité n'était pas assuré par la commune. Jusqu'en 2008, l'indemnité était considérée comme justifiée par l'emploi par le maire de son véhicule personnel pour des déplacements liés à son mandat, pour un kilométrage estimé à 10 000 km par an, valorisé selon le barème fiscal. De 2008 à 2010, s'y ajoutait la prise en compte, encore forfaitaire, des déplacements par d'autres modes de transport, notamment pour des déplacements à Paris liés à l'exercice du mandat.

Depuis janvier 2011 la commune a mis en place un suivi plus rigoureux, le chef de cabinet recueillant l'ensemble des justificatifs de dépense permettant de suivre l'utilisation de l'enveloppe des frais de représentation. Cette démarche doit être poursuivie.

---

<sup>6</sup> Question A.N. n°93573 – J.O. des 09/05 et 18/07/2006.

## **3.2 L'achat public**

En dehors des observations sur les procédures de passation des marchés, la volonté d'intégrer la problématique du développement durable dans le cadre des achats de la collectivité mérite d'être soulignée.

### **3.2.1 L'intégration progressive depuis 2009 de l'achat durable dans les procédures de passation de la ville de Digne**

La commune de Digne-les-Bains, dans le cadre de l'Agenda 21 et du programme Agir (Action globale innovante pour la région), a progressivement intégré, depuis 2009, le paramètre du développement durable dans sa politique de développement et d'achat.

Plusieurs actions concrètes ont ainsi déjà été mises en œuvre dans ce cadre par la ville. Ainsi, dans le cadre d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat-Renouvellement Urbain (OPAH-RU, rue Romieu), elle soutient un projet de réhabilitation des bâtiments visant à optimiser les dépenses énergétiques par une isolation renforcée et une production d'eau sanitaire solaire à partir de capteurs implantés en toiture.

Par ailleurs la commune qui, en liaison avec la CC3V, sensibilise ses agents et développe leurs compétences environnementales, intègre des clauses sociales et environnementales relatives à « l'achat public durable » dans ses procédures de passation de marchés, dans lesquels des critères environnementaux sont prévus à hauteur de 5 à 20 %.

### **3.2.2 Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics**

La chambre a examiné les deux plus importants marchés formalisés conclus et clos pendant la période étudiée, à savoir le seul marché formalisé de 2007, un marché de voirie relatif aux entrées de ville passé le 3 janvier 2007 d'un montant de 2 152 800 €, et l'un des quatre marchés formalisés de 2008, représentant 90% de leurs montants, à savoir un marché de fourniture de carburant passé le 9 octobre 2008.

Le premier de ces deux marchés n'appelle pas d'observations. Le marché de carburant présente une irrégularité formelle conduisant à un choix économiquement peu justifié.

Ce marché fractionné à bons de commande d'une durée de 36 mois, qui comportait deux lots (super sans plomb 98 et gazole), a fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence sur appel d'offres ouvert qui appelle pour seule observation le fait que le conseil municipal a autorisé le maire à lancer la consultation deux mois après la publication de l'avis d'appel à la concurrence.

Deux entreprises ont soumissionné.

L'offre de l'entreprise finalement retenue n'était pas présentée conformément aux exigences du cahier des clauses particulières. Outre le fait que cette entreprise a présenté deux prix pour deux qualités de gazole alors que la présentation d'un seul prix par son concurrent respectait les règles de la consultation, et que ses offres de prix étaient exprimées par m<sup>3</sup> et non par hectolitre, l'entreprise retenue a présenté des remises sur les prix de base exprimées en valeur et non en pourcentage.

Ce non-respect des prescriptions des documents de consultation aurait dû conduire à constater l'irrégularité de l'offre.

Il revêt une importance d'autant plus grande que le montant de la remise exprimée en pourcentage sur le prix de base était l'élément prépondérant, représentant 60% des critères de jugement des offres (contre 40% au prix de base). Or, une fois exprimées en pourcentage du prix de base, les remises proposées par le candidat retenu (candidat « B »), soit 9,83% pour le lot 1 et 10,34% et 10,72% pour le gazole, étaient moins élevées que la remise uniforme de 20% proposée par son concurrent (candidat « A ») pour les deux lots :

Société	Candidat A		Candidat B		
	SP 98	GAZOLE	SP 98	GAZOLE	GAZOLE PERF. Période hivernale
Prix catalogue	150,84 €/hl	136,34 €/hl	1 332,21 €/m <sup>3</sup>	1 209,45 €/m <sup>3</sup>	1 221,45 €/m <sup>3</sup>
Remise Valeur			131,00 €	125,00 €	131,00 €
Soit Remise %			9,83%	10,34%	10,72%
Remise 20%	30,17 €	27,27 €			
Prix net HT	120,67 €	109,07 €	1 201,21 €	1 084,45 €	1 090,45 €
Prix net TTC	144,32 €	130,45 €	1436,65 €	1297,00 €	1304,18 €

Ainsi, l'entreprise concurrente aurait dû être classée en première place selon le critère principal pondérant à 60 % la remise en pourcentage sur le prix de base.

L'argument économique que la commission a apparemment substitué à ce critère, selon lequel « *la remise effectuée par* » (l'entreprise ayant présenté une remise en valeur) « *est de plus en plus intéressante au fur et à mesure que le prix du carburant est à la baisse.* » est en lui-même contestable parce que réversible : l'intérêt de la remise en pourcentage s'accroît lorsque le prix du carburant est à la hausse. Cette dernière hypothèse ne pouvait être écartée, et l'évolution du prix, par nature imprévisible, n'était et ne pouvait être un élément d'appréciation des offres.

### Annexe : Formation de l'autofinancement

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contributions directes	10 463 103	10 703 244	11 059 023	11 450 622	11 857 917	12 198 170	12 617 098
Autres impôts et taxes	3 568 205	3 768 410	3 704 231	3 703 286	3 657 250	3 635 809	3 761 434
DGF	6 041 883	6 065 237	6 137 553	6 184 292	6 454 409	6 347 705	6 348 424
Autres dotations, subv. et part.	1 473 485	1 462 945	1 511 519	1 446 643	1 489 479	1 720 938	1 795 628
Produits des services et du domaine	2 115 401	2 105 176	2 088 243	2 163 707	1 858 457	2 011 387	2 207 405
Autres recettes	1 229 061	590 717	713 749	669 451	2 170 773	1 731 562	561 664
<b>Produits de gestion</b>	<b>24 891 138</b>	<b>24 695 728</b>	<b>25 214 318</b>	<b>25 618 001</b>	<b>27 488 284</b>	<b>27 645 572</b>	<b>27 291 653</b>
Charges de personnel	11 149 694	11 383 686	11 902 192	12 546 585	12 814 849	12 628 223	12 863 905
Charges à caractère général	4 589 308	4 700 379	4 912 677	4 565 874	4 843 446	4 779 843	5 562 391
Subventions	2 325 590	2 554 259	2 667 476	2 468 391	3 007 132	2 650 730	2 662 842
Autres charges	1 282 760	1 275 604	1 173 742	1 246 471	1 236 703	1 339 124	1 319 425
<b>Charges de gestion</b>	<b>19 347 352</b>	<b>19 913 927</b>	<b>20 656 087</b>	<b>20 827 321</b>	<b>21 902 130</b>	<b>21 397 921</b>	<b>22 408 564</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>5 543 786</b>	<b>4 781 801</b>	<b>4 558 231</b>	<b>4 790 680</b>	<b>5 586 154</b>	<b>6 247 651</b>	<b>4 883 089</b>
Transferts de charges							
Produits financiers	37 776	51 579	67 468	69 311	64 428	59 856	93 130
Charges financières	20				2 201	4 258	5 699
Intérêts des emprunts	1 742 944	1 906 464	2 084 364	2 289 930	1 895 517	1 674 399	1 678 444
Produits exceptionnels	261 229	123 284	365 185	124 715	663 071	165 469	276 725
Charges exceptionnelles	156 373	40 484	171 536	42 787	1 905 114	1 110 631	146 878
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	551 227	577 281	566 328	591 604	634 486	652 700	737 395
Reprises sur Amortissements et Provisions							
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>3 392 227</b>	<b>2 432 434</b>	<b>2 168 657</b>	<b>2 060 385</b>	<b>1 876 335</b>	<b>3 030 988</b>	<b>2 684 528</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>3 943 454</b>	<b>3 009 716</b>	<b>2 734 985</b>	<b>2 651 989</b>	<b>2 510 821</b>	<b>3 683 688</b>	<b>3 421 923</b>
Amort. du capital de la dette	3 426 131	3 159 943	3 398 352	5 458 722	2 248 864	2 711 155	2 580 956
<b>Capacité d'autofinancement disponible</b>	<b>517 323</b>	<b>-150 227</b>	<b>-663 367</b>	<b>-2 806 733</b>	<b>261 957</b>	<b>972 533</b>	<b>840 967</b>