



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE DRAGUIGNAN (Département du Var)

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 30 mars 2021.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SYNTHESE | 4 |
| RECOMMANDATION | 5 |
| PROCÉDURE | 6 |
| 1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE..... | 7 |
| 2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE | 8 |
| 3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE | 9 |
| 4 LES RESSOURCES HUMAINES..... | 11 |
| 4.1 L'organisation de la DRH | 11 |
| 4.1.1 Organigramme de la DRH | 11 |
| 4.1.2 Évolution de la GPEEC | 11 |
| 4.1.3 Le règlement intérieur..... | 12 |
| 4.1.4 Le système d'information des ressources humaines (SIRH) | 12 |
| 4.2 Les effectifs..... | 13 |
| 4.2.1 L'augmentation des effectifs | 13 |
| 4.2.2 La forte progression des personnels contractuels sur des emplois permanents | 13 |
| 4.3 L'évolution de la masse salariale | 14 |
| 4.4 Le temps de travail..... | 15 |
| 4.4.1 La durée du travail à Draguignan | 15 |
| 4.4.2 La gestion des heures supplémentaires..... | 16 |

SYNTHESE

La commune de Draguignan a vu sa population augmenter de près de 10 % entre 2012 et 2018, avant de se stabiliser autour de 40 000 habitants. L'effectif du personnel municipal est supérieur à 600 agents et le budget consolidé de la commune est de 42 millions d'euros.

La situation financière de la commune est saine et la fiabilité de ses comptes n'appelle pas de remarque.

La qualité de l'information budgétaire, qui n'était pas totalement satisfaisante lors de la préparation du budget 2020, a été améliorée à l'occasion de l'examen du rapport d'orientation budgétaire pour 2021.

Au cours de la période contrôlée par la chambre (2012-2018), les effectifs permanents en équivalents temps pleins (ETP) de la commune ont augmenté de 26,3 % en passant de 488 ETP à 617 ETP.

Interrogée sur cette augmentation des effectifs, particulièrement importante au niveau des non titulaires, puisque leur nombre a triplé, la commune l'a expliquée notamment par la croissance de la population et son impact sur les effectifs municipaux dans les écoles et crèches, ainsi que par la reprise en régie de la gestion de certains services ou le renforcement de ceux jugés prioritaires, comme par exemple la police municipale.

Le temps de travail réellement appliqué aux agents territoriaux est inférieur à la référence nationale légale (1 570 heures annuelles à Draguignan contre 1 607 heures). La commune doit mettre fin à cet écart, comme la loi le prévoit.

Si le volume des heures supplémentaires est globalement maîtrisé, il reste encore élevé. Sa gestion pourrait être optimisée, notamment en définissant précisément, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, comme l'impose la réglementation et en ayant plus systématiquement recours que cela n'est fait actuellement, à la récupération de ces heures.

RECOMMANDATION

Se conformer, dans les délais prévus par la loi, aux dispositions des articles 47 et 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique relatives au temps de travail.

RAPPEL DE PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme 2018 l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Draguignan à compter de 2012.

Le président de la chambre a informé M. Richard Strambio, ordonnateur, par lettre du 29 octobre 2018, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle.

L'entretien de fin d'instruction au cours duquel le rapporteur a présenté ses constats a eu lieu le 22 janvier 2020 dans les locaux de la mairie avec M. Richard Strambio maire en fonction. Le même jour s'est tenu l'entretien avec M. Max Piselli, ancien ordonnateur jusqu'en 2014, dans les mêmes locaux.

La chambre a délibéré sur le rapport provisoire le 3 septembre 2020. Ce dernier a été notifié le 13 octobre 2020 aux deux ordonnateurs concernés par la période de contrôle.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 30 mars 2021, arrêté ses observations définitives reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

La commune de Draguignan, située dans le Nord-Est du département du Var, d'une superficie de 53,7 km², comptait 40 278 habitants en 2018 soit une évolution de 10 % en 6 ans.

Tableau n° 1 : Population légale de la commune de Draguignan

| | Population municipale | Population comptée à part | Population totale | Variation par rapport à N-1 |
|-------------|-----------------------|---------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 2012 | 36 601 | 974 | 37 575 | |
| 2013 | 36 391 | 904 | 37 295 | - 0,7 |
| 2014 | 37 501 | 856 | 38 357 | 2,8 |
| 2015 | 37 476 | 841 | 38 317 | - 0,1 |
| 2016 | 39 174 | 884 | 40 058 | 4,5 |
| 2017 | 40 054 | 888 | 40 942 | 2,2 |
| 2018 | 40 278 | 871 | 41 149 | 0,5 |

Source : données fournies par la ville de Draguignan à partir des travaux de l'INSEE.

Depuis 2017, la population de Draguignan se stabilise autour de 40 000 habitants.

La commune de Draguignan est la commune-centre de la communauté d'agglomération dracénoise (CAD) devenue, depuis le 2 mai 2019, Dracénie-Provence-Verdon Agglomération (DPVA) qui comptait 110 014 habitants en 2017. Par délibération n° 2015-106 du 20 juillet 2015, la commune a effectué une demande de sur-classement démographique.

La commune dispose de deux zones industrielles commerciales :

- la zone commerciale Saint-Hermentaire ;
- la zone commerciale des Incapis.

Ces deux zones ont été largement inondées en juin 2010, étant situées en contrebas de la ville. Depuis cet évènement, l'action de la commune s'oriente davantage vers la préservation du patrimoine et de l'environnement et la revitalisation de son centre-ville. Si l'on se base sur le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la communauté d'agglomération dracénoise, la ville a bénéficié d'un soutien important de la CAD (18 M€ entre 2014 et 2019).

Jusqu'en 2019, la ville de Draguignan disposait de quatre budgets :

- le budget principal : 42 M€ de budget en section de fonctionnement et 13,8 M€ en section d'investissement ;
- le budget annexe (BA) relatif à l'assainissement : 1,1 M€ de recettes de fonctionnement ;
- le budget annexe de l'eau (adduction et distribution d'eau) : 765 000 € en recettes de fonctionnement et 2,3 M€ en recettes d'investissement ;
- le budget annexe des parkings : 517 000 € de recettes de fonctionnement et 2,3 M€ en recettes d'investissement.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont été transférés à l'agglomération.

2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales impose qu'un débat ait lieu au sein du conseil municipal sur la base du rapport d'orientation budgétaire (ROB) proposé aux membres de l'organe délibérant. Ce débat doit porter sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Il permet ainsi à l'assemblée délibérante de prendre part aux réflexions portant sur les orientations à venir en termes de fonctionnement et d'investissement, de fiscalité et de recours à l'emprunt.

Le ROB pour l'année 2020 a été présenté en conseil municipal le 25 novembre 2019 (délibération n° 2019-210) en préparation du budget primitif de l'exercice 2020 adopté le 17 décembre 2019.

Ce rapport, particulièrement synthétique (10 pages), a été conçu sous la forme d'un outil de veille juridique mettant en lumière l'impact des mesures prises dans la loi de finances en cours (règle d'or budgétaire sur l'endettement, réforme de la taxe d'habitation, dotation d'équipements aux territoires ruraux, etc.) et de bilan des dépenses effectuées sur toute la durée du mandat de l'équipe municipale sortante (2014-2020).

Si ce document présente le mérite d'être clair, il comporte néanmoins certaines lacunes dont la plus notable porte sur l'absence de présentation prospective des dépenses de personnel, de l'épargne, de la dette, voire des investissements à moyen terme.

Par ailleurs, aucune donnée n'est fournie concernant les délégations de service public alors que ces informations ont un impact significatif sur la qualité de l'information budgétaire de la collectivité (niveaux d'investissements, reprises de créances, etc.). Enfin, aucun chiffrage n'est proposé concernant les budgets à transférer au 1^{er} janvier 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur souligne que la sobriété des développements prospectifs du ROB 2020 s'explique par le contexte particulier d'une année préélectorale. La chambre relève pour sa part que les insuffisances relevées ont été corrigées à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2021, avec un rapport plus complet, puisqu'il comporte notamment une prospective budgétaire 2021-2025, présentée lors du Conseil Municipal du 27 novembre 2020.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

La situation financière de la collectivité est globalement saine. La commune dégage en effet, chaque année, une capacité d'autofinancement brute (CAF)¹ qui représente un peu plus de 15 % de ses ressources de gestion courantes. Ce niveau peut être considéré comme satisfaisant.

Tableau n° 2 : Situation financière générale

| en € | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Produits de gestion consolidés, budget M14 (A) | 37 808 934 | 38 592 319 | 38 316 565 | 39 929 287 | 40 829 194 | 40 233 597 | 42 050 240 | 1,8 % |
| Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B) | 28 317 544 | 29 814 505 | 31 550 479 | 32 742 857 | 33 784 701 | 33 762 647 | 34 961 653 | 3,6 % |
| Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B) | 9 491 391 | 8 777 813 | 6 766 085 | 7 186 430 | 7 044 493 | 6 470 950 | 7 088 587 | - 4,7 % |
| <i>en % des produits de gestion consolidés</i> | 25,1 % | 22,7 % | 17,7 % | 18,0 % | 17,3 % | 16,1 % | 16,9 % | |
| + Résultat financier consolidé (réel) | - 2 181 742 | - 1 441 454 | - 1 273 945 | - 1 275 459 | - 1 175 127 | - 1 152 375 | - 1 012 725 | - 12,0 % |
| + Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions) | - 413 763 | 154 016 | 34 130 | 59 338 | 241 405 | 237 295 | 83 016 | |
| = CAF brute consolidée, budgets M14 | 6 895 886 | 7 490 375 | 5 526 270 | 5 970 309 | 6 110 771 | 5 555 870 | 6 158 878 | - 1,9 % |
| <i>en % des produits de gestion consolidés</i> | 18,2 % | 19,4 % | 14,4 % | 15,0 % | 15,0 % | 13,8 % | 14,6 % | |
| - Annuité en capital de la dette consolidée | 4 294 343 | 4 025 983 | 3 584 709 | 3 839 330 | 4 042 621 | 4 113 217 | 3 032 805 | - 5,6 % |
| = CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 | 2 601 543 | 3 464 392 | 1 941 561 | 2 130 980 | 2 068 150 | 1 442 653 | 3 126 073 | 3,1 % |
| <i>en % des produits de gestion consolidés</i> | 6,9 % | 9,0 % | 5,1 % | 5,3 % | 5,1 % | 3,6 % | 7,4 % | |

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les charges de gestion ont cependant évolué de 2012 à 2018, plus rapidement (+ 3,6 % par an, en moyenne) que les produits de gestion (+ 1,8 % par an, en moyenne). Un effet ciseau a même été constaté en 2014 puisque les ressources ont légèrement baissé (moins 0,8 %) alors que les dépenses augmentaient de 6 %.

Comme cela sera analysé plus loin, l'année 2014 a été marquée par une forte progression des dépenses de personnel (+ 1,8 M€) alors que, dans le même temps, les autres postes de dépenses ont stagné ou légèrement diminué.

Par ailleurs, l'endettement a décru en moyenne de 3,5 % par an au cours de la période étudiée par la chambre (2012-2018). L'encours de dette a certes à nouveau augmenté à compter de 2017, mais il est resté sensiblement inférieur à son niveau de 2012.

¹ La CAF brute représente l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement.

Tableau n° 3 : Endettement global de la collectivité

| en € | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|
| Encours de la dette consolidée (tous budgets) | 48 588 795 | 44 035 691 | 39 940 642 | 38 757 717 | 34 361 991 | 37 873 034 | 39 282 515 | - 3,5% |
| / CAF brute consolidée tous budgets | 8 749 846 | 8 437 723 | 6 401 323 | 7 024 296 | 7 309 196 | 6 839 169 | 7 129 319 | - 3,4% |
| = Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée) | 5,55 | 5,22 | 6,24 | 5,52 | 4,7 | 5,54 | 5,51 | |
| / CAF brute du budget principal | 6 895 886 | 7 490 375 | 5 526 270 | 5 970 309 | 6 110 771 | 5 555 870 | 6 158 878 | - 1,9% |
| = Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP) | 7,05 | 5,88 | 7,23 | 6,49 | 5,62 | 6,82 | 6,38 | |
| Intérêts des emprunts et dettes | 2 400 275 | 1 696 140 | 1 506 853 | 1 414 376 | 1 299 973 | 1 283 797 | 1 163 564 | - 11,4% |
| / Encours de la dette consolidée | 48 588 795 | 44 035 691 | 39 940 642 | 38 757 717 | 34 361 991 | 37 873 034 | 39 282 515 | - 3,5% |
| = Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets) | 4,9% | 3,9% | 3,8% | 3,6% | 3,8% | 3,4% | 3,0% | |

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Compte tenu du niveau de l'épargne brute (15 % des recettes de gestion, environ), la capacité de désendettement reste à un niveau relativement satisfaisant, de moins de 7 ans sur la période de contrôle².

Le montant total des dépenses d'équipement, tous budgets confondus, s'est élevé pour sa part à 64,2 M€ sur la période 2012-2019, dont 51,5 M€ pour le seul budget principal.

Tableau n° 4 : Évolution des investissements constatés, tous budgets confondus entre 2012 et 2019

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL (2012-2019) | TOTAL Mandat (2014-2019) | % |
|--|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-----------------------------|---------------|
| Investissements réalisés (y compris travaux en régie) | Budget principal | 4 567 411 | 5 699 493 | 4 643 555 | 5 123 202 | 5 979 634 | 7 974 465 | 7 539 561 | 9 991 337 | 51 518 657,17 | 41 251 754,08 | 80,3% |
| | BA Eau | 570 596 | 497 540 | 259 861 | 771 590 | 377 311 | 1 319 260 | 2 171 538 | 1 327 148 | 7 294 843,23 | 6 226 707,07 | 11,4% |
| | BA Assainissement | 151 527 | 437 223 | 432 254 | 276 812 | 339 446 | 638 927 | 95 690 | 145 000 | 2 516 879,99 | 1 928 130,10 | 3,9% |
| | BA Parking | 14 457 | 409 702 | 8 363 | 7 854 | 138 321 | 1 768 961 | 368 293 | 104 407 | 2 820 358,32 | 2 396 198,76 | 4,4% |
| | TOTAL | 5 303 991 | 7 043 958 | 5 344 032 | 6 179 458 | 6 834 713 | 11 701 613 | 10 175 082 | 11 567 892 | 64 150 738,71 | 51 802 790,01 | 100,0% |

Sources : comptes administratifs 2012-2019.

Plus de 80 % des investissements sont donc supportés par le budget principal. Le budget annexe de l'eau représente, pour sa part, 11,4 % des investissements réalisés.

² La capacité de désendettement mesure le nombre d'années d'autofinancement nécessaires au remboursement de l'encours de la dette. Il est généralement admis que le seuil de vigilance commence à 8 années et celui d'alerte à 12 années.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation de la DRH

4.1.1 Organigramme de la DRH

Au 31 décembre 2019, ce service était composé de 19 agents. La direction des ressources humaines est organisée en trois pôles (gestion administrative, santé/formation/compétences et hygiène et sécurité) comme l'indique l'organigramme suivant :

**Organigramme n° 1 : Organigramme de la DRH de Draguignan
(arrêté en juillet 2019)**



Source : ville de Draguignan.

Cette nouvelle organisation est consécutive à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) en 2016 destinée, d'une part, à anticiper des départs à la retraite n'ayant pas tous vocation à être remplacés, grâce notamment à une réorganisation des services, une redistribution des missions ou une mutualisation avec les autres services et, d'autre part, à accompagner la fermeture de la crèche familiale.

4.1.2 Évolution de la GPEEC

Le 7 janvier 2016, a été actée la mise en place d'une GPEEC. Pour cela, trois groupes de travail mobilisant l'ensemble du personnel de la ville ont été mis en place. Chacun de ces groupes de travail a fait l'objet d'un suivi de la part de comités de pilotage et d'une mise en œuvre par des comités techniques.

Une réunion des cadres s'est tenue en juin 2017 pour présenter l'état d'avancement du projet.

À partir d'une prospective métiers, des objectifs qualitatifs et quantitatifs ont été définis. Pour cela la ville s'est appuyée sur le répertoire des métiers du CNFPT et a ciblé 233 métiers correspondants à ses besoins. Chacun de ces métiers a été associé à un certain nombre de compétences requises au sein de 3 sous catégories (savoir, savoir-faire et savoir-être).

En octobre 2017, plusieurs outils ont été définis :

- un parcours de reclassement du personnel ;
- le développement d'un partenariat avec Pôle Emploi pour le recrutement et l'accompagnement des emplois aidés ;
- la mise à jour des fiches de poste pour une meilleure adéquation entre les filières des agents et les domaines d'intervention ;
- la mise en place de plusieurs formations dans le cadre d'un plan de formation commun avec la communauté d'agglomération DPVA.

Enfin, par délibération n° 2018-120 du 17 juillet 2018, la ville a mis en place les parcours emploi compétences fusionnant les anciens dispositifs appelés « *contrats uniques d'insertion* » (CUI) et « *contrats d'accompagnement dans l'emploi* » (CAE).

4.1.3 Le règlement intérieur

Dans la logique de la refonte de la GPEEC, un règlement intérieur a été préparé. Par délibération n° 74 du 15 mai 2017, la commune de Draguignan a adopté une première version de ce règlement intérieur qui a été mise à jour par délibération n° 182 du 13 novembre 2018.

Ce document, très complet, énonce les règles relatives à l'organisation du temps de travail, au temps d'absence et de congés, à l'accès au matériel et aux locaux de la collectivité, à la prévention et l'hygiène et sécurité et aux droits et obligations des agents de la collectivité.

Il est accompagné d'une charte d'utilisation de la messagerie et d'un tableau des autorisations spéciales d'absence.

4.1.4 Le système d'information des ressources humaines (SIRH)

Jusqu'en 2016, la Direction des Ressources Humaines utilisait le logiciel CIVITAS, par le biais d'une convention avec le Syndicat Intercommunal des Collectivités Territoriales Informatisées des Alpes-Maritimes (SICTIAM).

Depuis le 1^{er} juillet 2016, la commune utilise le logiciel CIVIL Ressources Humaines avec le soutien technique du SICTIAM dans un premier temps, puis directement en lien avec la société concernée depuis le 1^{er} janvier 2018.

Dans l'ensemble, ce logiciel semble être apprécié par les utilisateurs, même si des corrections sur les reprises de données du logiciel CIVITAS sont encore nécessaires (ex : reliquats d'ancienneté) ou si la multiplicité de propositions (ex : module d'aide à la décision, éditions formations) peut rendre complexe son utilisation.

4.2 Les effectifs

4.2.1 L'augmentation des effectifs

Entre 2012 et 2018, et selon les chiffres fournis par le logiciel RH de la ville de Draguignan, les effectifs permanents en ETP, ont augmenté de 26,3 % en passant de 488 ETP à 617 ETP:

Tableau n° 5 : Évolution des effectifs

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2012 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Effectifs physiques | | | | | | | | |
| Titulaires | 442 | 459 | 465 | 455 | 450 | 459 | 477 | 7,9 % |
| Non titulaires | 52 | 59 | 164 | 195 | 190 | 191 | 165 | 217,3 % |
| TOTAL | 494 | 518 | 629 | 650 | 640 | 650 | 642 | 30,0 % |
| Effectifs ETP | | | | | | | | |
| Titulaires | 438,4 | 445,19 | 455,1 | 445,47 | 441,49 | 449,81 | 469,31 | 7,1 % |
| Non titulaires | 50,03 | 59 | 158,29 | 192,79 | 180,26 | 181,64 | 147,72 | 195,3 % |
| TOTAL | 488,43 | 504,19 | 613,39 | 638,26 | 621,75 | 631,45 | 617,03 | 26,3 % |

Source : données du logiciel RH fournies par la ville de Draguignan.

Ces données montrent que les effectifs des agents titulaires ont crû de 7 % sur la période tandis que les agents non titulaires ont été multipliés par trois sur cette même période.

Interrogée sur cette augmentation des effectifs, la commune l'a expliquée par plusieurs causes et notamment par l'augmentation de la population et son impact sur les effectifs municipaux dans les écoles et crèches, ainsi que par la reprise en régie de la gestion de certains services ou le renforcement de ceux jugés prioritaires, comme par exemple la police municipale.

4.2.2 La forte progression des personnels contractuels sur des emplois permanents

Selon la même source (logiciel RH), ces effectifs ont donc triplé, pour l'essentiel entre 2013 et 2014.

La DRH justifie cette forte progression principalement par la reprise en régie en 2014 des missions d'accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) durant les vacances scolaires ainsi que par la mise en place, à la même époque, des temps d'activité périscolaire (TAP).

4.3 L'évolution de la masse salariale

Selon les données fournies par les comptes de gestion et les comptes administratifs, l'ensemble des charges de personnel (Chapitre 012) de tous les budgets de Draguignan (Budget principal et budgets annexes cumulés) sont passées de 16,7 M€ en 2012 à 23,4 M€ en 2019, soit une augmentation de près de 40 % de ces charges de personnel (+ 6,7 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des charges de personnel (Chapitre 012, tous budgets confondus)

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2019/2012 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| 16 710 180 | 17 440 054 | 19 245 155 | 21 558 986 | 21 754 765 | 21 696 108 | 22 274 729 | 23 351 335 | 39,7 % |

Source : comptes de gestion et comptes administratifs.

Une analyse par budget, montre que l'essentiel des dépenses de personnel est supporté par le budget principal avec 23 M€ de charges de personnel enregistrées en 2018, soit 98 % des charges de personnel de l'ensemble des budgets.

S'agissant des rémunérations du personnel (hors charges sociales) elles ont crû de 5 % par an dans le budget principal, les augmentations étant concentrées sur la période 2012-2015 (+ 3,2 M€).

Tableau n° 7 : Évolution des rémunérations de personnel (Budget Principal)

| en € | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Var. annuelle moyenne |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Rémunération principale | 8 619 641 | 8 799 615 | 9 299 105 | 9 464 813 | 9 455 199 | 9 722 458 | 9 931 479 | 2,4 % |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires | 1 392 279 | 1 478 221 | 1 653 260 | 1 709 107 | 1 634 084 | 1 786 782 | 1 961 390 | 5,9 % |
| + Autres indemnités | 276 540 | 277 677 | 296 187 | 299 142 | 308 511 | 339 654 | 360 760 | 4,5 % |
| = Rémunérations du personnel titulaire (a) | 10 288 459 | 10 555 512 | 11 248 551 | 11 473 062 | 11 397 794 | 11 848 894 | 12 253 629 | 3 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | 88,7 % | 87,8 % | 85,5 % | 76,3 % | 75,2 % | 78,8 % | 79,1 % | |
| Rémunération principale | 1 090 801 | 1 254 887 | 1 600 754 | 2 982 097 | 3 267 116 | 2 769 804 | 2 835 299 | 17,3 % |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires | 169 401 | 167 397 | 160 114 | 198 381 | 59 116 | 3 029 | 1 725 | -53,4 % |
| + Autres indemnités | 5 368 | 1 728 | 0 | 3 262 | 10 205 | 0 | 0 | -100,0 % |
| = Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 1 265 569 | 1 424 013 | 1 760 868 | 3 183 740 | 3 336 437 | 2 772 833 | 2 837 024 | 14,4 % |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | 10,9 % | 11,8 % | 13,4 % | 21,2 % | 22,0 % | 18,5 % | 18,3 % | |
| Autres rémunérations (c) | 41 064 | 45 214 | 152 596 | 379 056 | 417 725 | 405 935 | 396 232 | 45,9 % |
| = Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c) | 11 595 093 | 12 024 739 | 13 162 015 | 15 035 858 | 15 151 957 | 15 027 661 | 15 486 885 | 4,9 % |
| Atténuations de charges | 438 774 | 494 273 | 462 510 | 685 611 | 714 309 | 713 327 | 531 687 | 3,3 % |
| = Rémunérations du personnel | 11 156 320 | 11 530 466 | 12 699 505 | 14 350 247 | 14 437 648 | 14 314 335 | 14 955 198 | 5 % |

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

* Hors atténuations de charges.

4.4 Le temps de travail

4.4.1 La durée du travail à Draguignan

4.4.1.1 Des dispositions éparpillées dans plusieurs délibérations

La durée du travail est régie à Draguignan par plusieurs documents de référence qui ont fait l'objet de refontes à partir de 2017 :

- délibération n° 2017-007 du 6 février 2017 sur les autorisations spéciales d'absence ;
- délibération n° 2017-074 portant adoption du règlement intérieur de la ville de Draguignan du 15 mai 2017 modifié par la délibération n° 2018-182 du 13 novembre 2018 ;
- délibération n° 2018-021 du 8 février 2018 portant approbation du règlement intérieur des astreintes du personnel communal ;
- guide pratique des congés édité par la DRH.

4.4.1.2 Le régime des congés applicable à Draguignan

La réglementation relative au temps de travail est fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Elle s'applique à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. À plein temps, hors sujétions particulières, heures supplémentaires ou astreintes, les fonctionnaires doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 607 heures par an, éventuellement en horaire variable annualisé.

Par application du principe de parité entre les avantages accordés à la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, cette règle concerne également les collectivités territoriales comme l'a confirmé l'article 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique. Les collectivités ont un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents et prévoir ainsi un passage à 1 607 heures. L'entrée en application de cette règle interviendra au 1^{er} janvier 2022 au plus tard pour les communes.

Le tableau ci-dessous résume le régime en vigueur en matière de temps de travail à Draguignan. Il a été établi sur la base des données fournies par la collectivité en cours de contrôle et a été corrigé pour tenir compte de ses réponses au rapport d'observations provisoires :

Tableau n° 8 : Temps de travail annuel à Draguignan

| | 2018 |
|---|--|
| Nombre d'agents en ETP | 617,03 |
| Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures) | 36 |
| Nombre de jours ouvrés pour l'année | 253 ³ |
| Nombre de jours de congés annuels (CA) accordés par la collectivité | 25 |
| Décompte annuel (nombre de jours travaillés dans la collectivité) | 253 jours ouvrés - 25 CA - 6 ARTT - 4 jours du Maire ⁴ = 218 jours |
| Conversion annuelle (en heures) | 218 x 7,2 = 1 569,6 |
| Durée légale annuelle du travail en heures | 1 607 |
| Différence | 1 607 - 1 569,6 = 37,4 heures |
| Soit en nombre de jours | 37,4 / 7,2 = 5,2 jours |
| Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures) | 617,03 x 37,4 = 23 077 |

Source : CRC à partir des données fournies par la commune et de sa réponse au rapport d'observations provisoires.

Il apparaît donc que les agents de la ville de Draguignan travaillent en moyenne 1 569,6 heures par an, soit environ 5,2 jours de moins par an que la norme.

Recommandation : Se conformer, dans les délais prévus par la loi, aux dispositions des articles 47 et 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique relatives au temps de travail.

4.4.2 La gestion des heures supplémentaires

4.4.2.1 La délibération sur les heures supplémentaires n'est pas assez précise

En application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret modifié n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) l'assemblée délibérante a l'obligation de fixer la liste des emplois occupés par les fonctionnaires de catégorie B ou C dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

³ 365 jours, moins 104 jours de weekend, moins 8 jours fériés.

⁴ Y compris le 4^{ème} jour qui correspond, selon la commune, à la journée de solidarité, qui doit normalement être travaillée.

La délibération n° 2002-029 du 7 mars 2002 de la commune, relative au régime indemnitaire et qui traite à ce titre des IHTS, ne respecte pas ces dispositions réglementaires dans la mesure où elle ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires et se contente de rappeler les catégories de fonctionnaires qui peuvent y prétendre. La Chambre invite donc la commune à se conformer à la réglementation sur ce point.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires le maire a indiqué en prendre acte.

4.4.2.2 Un recours insuffisant à la récupération des heures supplémentaires

L'article 3 du décret 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires indique : « *La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme d'un repos compensateur. Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation au titre du présent décret.* »

L'article 7 du même décret précise qu'à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées.

Conformément à ces dispositions, qui prévoient que les heures supplémentaires sont, en principe, récupérées, le protocole d'ARTT adopté par délibération n° 2017-006 du 6 février 2017 prévoit que « *les heures supplémentaires seront récupérées et exceptionnellement payées sur autorisation du DGS.* »

Il a donc été demandé à l'ordonnateur de produire les autorisations du DGS accordant le paiement des heures supplémentaires en lieu et place de leur récupération. En réponse, l'ordonnateur a transmis les états individuels des heures supplémentaires réalisées par chaque agent. Si ces décomptes sont effectivement contresignés par le DGS, ils ne justifient cependant pas les raisons pour lesquelles les heures supplémentaires sont rémunérées plutôt que récupérées.

En revanche, quelques documents intitulés « *demandes préalables de réalisation des heures supplémentaires* » émises par certains chefs de service (affaires juridiques, police, animations, sports, enfance et jeunesse ...) et validées par le DGS, motivent effectivement le choix de la rémunération à la place de la récupération. Mais cette pratique n'est pas constatée dans les services « ateliers », « collecte et nettoyage », « communication », « culture et patrimoine », « logistique et animations » ou « voirie ».

La Chambre invite donc la collectivité à motiver systématiquement le choix de l'indemnisation des heures supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas récupérées.

Dans sa réponse, le maire indique prendre acte de cette nécessité et affirme en outre que les agents sont encouragés par leurs supérieurs hiérarchiques, ainsi que par le guide des congés et le règlement intérieur, à récupérer les heures supplémentaires réalisées.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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

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

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

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

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



Marseille, le 07 OCT. 2021

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice BAH, adjointe du greffier
T 04 91 76 72 65
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BBA/FK/n° 15-10

Contrôle n° 2018-0111

Objet : observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Draguignan

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C 131 943 3687 9

à

Monsieur Richard STRAMBIO
Maire de la commune de Draguignan
Hôtel de Ville
28 rue Georges Cisson
BP 19
83001 DRAGUIGNAN CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Draguignan pour les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

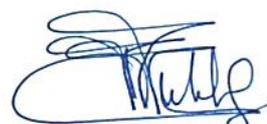
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations joint sera transmis au préfet du département du Var ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du Var.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « 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 ».

Il retient ensuite que « *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. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH