

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 04 octobre 2006

Réf. à rappeler :

Greffe/LB/SR/ n°2062

Lettre recommandée avec AR n°726987934fr

Madame la Députée-Maire,

Par courrier du 13 juillet 2006, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune du Cannet, arrêté par la chambre lors de sa séance du 4 juillet 2006.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée-Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

Madame Michèle TABAROT

Députée-Maire

Hôtel de Ville du Cannet

20, Bld Sadit Carnot - BP 89

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

2ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DU CANNET

(Alpes Maritimes)

Années 1993 à 2004

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune du Cannet à partir de l'année 1993 qui a été confié à M. Bahuaud, premier conseiller. Par lettre en date du 5 juillet 2005, le président de la deuxième section de la chambre en a informé Mme Michèle Tabarot, député-maire. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 février 2006 entre Mme Michèle Tabarot et le rapporteur.

Lors de sa séance du 17 mars 2006, la chambre, 2ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1993 à 2004. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Mme Michèle Tabarot, député-maire.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a arrêté, le 4 juillet 2006 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante M. Rocca, président, M. Sansoucy, premier conseiller et M. Bahuaud , conseiller-rapporteur..

Le rapport a été communiqué par lettre du 13 juillet 2006 à Mme Tabarot, maire en fonctions. Elle disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par le Maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La commune du Cannet fait partie de l'agglomération urbaine de Cannes - Grasse - Antibes. D'une superficie de plus de 771 hectares, elle s'étend le long de la côte sur environ 7 kilomètres, avec une profondeur moyenne de 1,5 kilomètre. La commune, traversée par de grands axes routiers est divisée en 2 pôles distincts : Le Cannet Centre et Rocheville, ce dernier, dont l'urbanisation se caractérise par des collectifs hauts et des pavillons, étant susceptible à terme de bénéficier d'un aménagement et d'une restructuration.

La population totale au dernier recensement (1999) était de 42.492 habitants. Entre 1990 et 1999 sa croissance n'a été que de 0,08 % (+ 316 habitants) soit un taux inférieur au taux départemental (+ 1,23 %). La densité de la population communale reste la plus élevée du département, ce qui n'est pas sans incidence sur la gestion.

La population du Cannet se compose d'une forte proportion de personnes de plus de 60 ans, plus de 30 % en 1999, mais tend à se rajeunir avec l'installation de jeunes ménages aux revenus moyens (la classe d'âge des 20/39 ans est celle qui a le plus progressé depuis la dernière période intercensitaire).

Le parc des logements du Cannet est relativement ancien. En effet, plus de 60% des résidences principales ont été construites avant 1974. Les logements H.L.M étaient au nombre de 1.385 au 1er janvier 2002.

La quasi-totalité des entreprises présentes sur la commune sont des entreprises de petite taille. Par rapport au département, la commune enregistre une sous représentation des établissements industriels ainsi qu'une représentation légèrement plus importante des entreprises de services et de commerces. L'activité commerciale est dispersée et a essentiellement une valeur de proximité. L'industrie hôtelière est représentée par sept hôtels réunissant près de 470 chambres.

Contrairement à un nombre croissant de communes sur la Côte d'Azur, celle du Cannet ne fait pas partie d'une structure intercommunale.

## I. LES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS

La situation financière de la collectivité a été examinée à l'aide d'un logiciel propre aux juridictions financières(1). Les budgets annexes, dont le poids financier n'est pas prépondérant en comparaison du compte principal, n'ont pas fait l'objet d'un examen spécifique. Ils sont de toute façon en équilibre voire en léger excédent. L'analyse a porté sur les dernières années sous revue en excluant les exercices antérieurs à 2000, trop éloignés pour être encore aujourd'hui significatifs.

#### 11. Evolution et formation de l'épargne communale.

Si la chambre relève, sur la période contrôlée, une hausse un peu plus sensible des dépenses que des recettes, les produits restent encore supérieurs aux dépenses. D'autre part, la chambre constate un effort de maîtrise des coûts, même si celui-ci n'est pas encore suffisant pour dégager une capacité d'autofinancement net positive.

#### 12. Analyse des ratios.

L'excédent brut de fonctionnement (2).

Le taux d'épargne de gestion, c'est à dire le rapport entre l'excédent brut de fonctionnement et les recettes de fonctionnement (EBF/produits de gestion), traduit la capacité ou non de la commune à dégager une partie significative de son épargne pour investir. Ce taux à 17 % en 2004 est en voie de redressement, même s'il est encore insuffisant puisque on estime que le taux minimum doit se situer vers 20 %.

L'autofinancement brut(3)

L'autofinancement brut, positif, se redresse nettement après avoir connu une baisse sensible jusqu'en 2003. L'effort entrepris pour assainir la gestion a donc un effet sensible sur ce poste.

L'autofinancement net(4)

Cette épargne, après remboursement complet du capital de la dette, reste négative, malgré l'effort le redressement entrepris. Cette fragilité explique que le taux d'autofinancement (dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement) soit inférieur aux autres collectivités de même type, que ce soit au plan régional ou national.

#### 13. La dette et la capacité de désendettement (5).

Sur la période contrôlée, la réduction du poids de la dette est significative, puisque l'encours a baissé de plus de 10 %. La charge de la dette reste cependant encore supérieure à celle des communes comparables en 2004.

Dans l'absolu, et sans que cela soit encore préjudiciable, la ville reste, avec 22,7 %, au-delà du taux considéré comme limite de 20 % d'annuité rapportée aux produits de fonctionnement.

Mais la capacité de désendettement, est cependant satisfaisante. Cette capacité, qui s'exprime en années est en effet revenue à environ 5 ans (6).

Pour satisfaire ses projets d'investissements, la collectivité ne devrait donc pas être contrainte de rechercher de nouvelles ressources fiscales. Elle dispose d'une marge de manœuvre réelle puisque son coefficient de rigidité (charges de personnel et annuité de la dette rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement en pourcentage) est plus proche des 40 % que du seuil limite de 50 % et en tout cas inférieur à celui constaté en moyenne dans la région.

### 1.3. L'examen des principaux postes de recettes et de dépenses.

#### 1.3.1. Une évolution favorable des recettes communales.

La commune ne fait pas partie d'une structure intercommunale et ne bénéficie donc pas des aides financières allouées aux collectivités ayant pu s'associer entre elles. L'évolution des recettes fiscales reste cependant raisonnable, et ceci malgré la difficulté d'attirer des entreprises faute de disposer de réserves foncières.

Les taux de la fiscalité directe sont restés stables depuis 2000, soit 18,9 % pour la taxe d'habitation, 15,27 % pour le foncier bâti, 12,81 % pour le foncier non bâti et 18,41 % pour la taxe professionnelle. Ces taux sont, comme souvent dans les Alpes-Maritimes, légèrement plus élevés que ceux de la moyenne régionale pour la taxe d'habitation (16,39 % en 2003), mais inférieurs à ceux des autres taxes (respectivement pour la même année 2003 : le FB à 22,6 % ; le FNB à 61,76 % et 18,52 % pour la TP), ce qui, finalement, place la commune dans une bonne position comparativement aux communes d'égale importance.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est en nette amélioration depuis 2000. Il reste largement sous la moyenne régionale.

Les emprunts par exercice restent dans une moyenne non significative.

Les garanties d'emprunts, peu élevées, concernent essentiellement le logement social. Aucune avance en garantie n'a jusqu'à présent été sollicitée auprès de la collectivité. Les risques de voir ces garanties appelées apparaissent faibles.

#### 1.3.2. Les charges.

Les charges communales progressent sensiblement sur la période, notamment en ce qui concerne le personnel et plus spécialement les charges à caractère général. Ces charges sont

légèrement supérieures à celles constatées en moyenne dans la région PACA, bien qu'un fléchissement soit perceptible en 2004.

Les rémunérations représentent en 2004 48,6 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre 46,7 % en 2000. Cette augmentation provient du développement des missions communales et de la nécessité de recruter de nouveaux agents pour y faire face. Cependant, la mise en œuvre de nouveaux services ne s'est pas traduite par un poids excessif des rémunérations par habitant par rapport aux autres communes de la strate 20 à 50 000 habitants. La commune est ainsi parvenue à mettre à niveau ses services publics tout en conservant un poids des rémunérations inférieur à la moyenne nationale, alors que ses recettes de fonctionnement étaient comparativement plus modestes.

Les charges à caractère général représentent environ le quart des dépenses communales. Elles paraissent globalement maîtrisées. Sur la période, leur progression (due à l'inflation résiduelle de la période et aux nouvelles missions communales) a en effet été d'un peu plus de 4 % l'an, ce qui situe la commune entre la moyenne régionale et la moyenne nationale.

Les subventions versées par la commune à divers partenaires ont chuté sensiblement en valeur réelle sur la période, signe d'un resserrement budgétaire pour faire face à la faiblesse de l'autofinancement.

Au cours des années 1998 à 2003 la commune a réalisé pour plus de 37 millions d'euros de travaux d'investissement. Sans être faibles ces dépenses par exercice ne représentent pas une masse financière considérable si on les compare aux recettes réelles de fonctionnement (13,7 % de ces recettes en 2004) ou encore aux charges de gestion (17,2 % en 2004). Pour l'avenir, la commune a conclu un partenariat avec le conseil général des Alpes-Maritimes. Un contrat de Plan, portant sur les domaines ci-après, a été récemment signé : déplacements, logements, environnement/qualité de vie et développement économique. La commune a fait porter ses efforts dans les domaines de la sécurité, de la propreté, de l'enfance, du social et de la voirie, afin de se rapprocher du niveau et de la qualité de services offerts par les collectivités de taille équivalente. Le Cannel a ainsi dépensé, en 2003, 1.145 euros par habitant, pour une moyenne nationale encore supérieure de 1.308 euros, mais avec un écart qui tend à se réduire.

## II. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

### 2-0. Observations générales

La gestion des ressources humaines est organisée de façon centralisée. L'organigramme de la commune répond aux nécessités administratives de sa gestion. En effet, quatre directeurs adjoints sont placés sous l'autorité d'un directeur général des services ; chaque directeur adjoint ayant en charge un domaine d'action cohérent avec, sous sa responsabilité, 3 à 6 responsables par domaine. Les quatre grands domaines d'action sont : les moyens et ressources, les services

aux habitants, la politique de la ville et l'aménagement.

Pour faciliter sa gestion, la commune dispose d'outils de suivi de son personnel tels que : organigrammes, bilans sociaux, tableaux de bord mensuels de suivi de la gestion du personnel, tableaux de bord des flux, fiches de fonctions.

## 2-1. L'évolution des effectifs.

Les effectifs bruts sur la période 1998-2004 ont globalement crû de 17 %. Cette évolution s'est faite en deux temps.

Tout d'abord, une croissance de 1998 à 2000, pour rattraper le retard en matière de services publics, avec la création : du service Animation, du Conseil Emploi Formation (développement économique), de la cellule Marchés Publics, de la brigade municipale d'entretien, du cinéma Cannel Toiles, du Cyber Espace et de la salle d'exposition Saint-Bernardin. En outre, les services des écoles, de la propreté urbaine, des espaces verts et de la police municipale ont bénéficié d'une augmentation de leurs moyens humains.

Ensuite, à partir de 2001, la collectivité étant parvenue à mettre à niveau ses services, les effectifs se sont stabilisés, malgré la titularisation progressive d'agents non titulaires.

Rapporté au nombre d'habitants le nombre d'agents est même en légère baisse et est inférieur à celui observé dans les communes comparables.

En ce qui concerne, la structure des âges, la collectivité doit gérer le vieillissement croissant de ses personnels. La dernière réforme des retraites devrait accentuer ce phénomène. Les recrutements de jeunes cadres sont rendus difficiles non seulement par l'absence de postes disponibles ou des faibles possibilités d'embauche actuelles mais aussi par le coût élevé de la vie au Cannel induit notamment par la rareté des logements. A défaut de logiciel dédié, la collectivité n'a pas été en mesure de présenter toutes les données nécessaires à une analyse fine de ses effectifs.

Cependant à partir des données produites la commune a pu constater un " vieillissement " des effectifs. Cette évolution pourrait permettre, par l'accroissement naturel des départs en retraite, de faire évoluer son organisation.

Les données produites par la commune permettent de constater un accroissement de l'encadrement, ce qui témoigne de la prise en compte des nouvelles contraintes de gestion.

## 2-2. Le suivi de l'absentéisme.

Hors bilan social, la ville n'a pas la capacité de présenter le détail de son absentéisme. Un suivi plus fin que celui proposé par les seuls bilans sociaux serait cependant profitable à la gestion de ses ressources humaines. Sur la base de ces seuls bilans, l'absentéisme (toutes causes

d'absence confondues) apparaît relativement élevé mais s'est cependant stabilisé à 6,8 % en 2003 sachant que, sur la même période, l'absentéisme dans les collectivités locales a eu plutôt tendance à progresser. Ce taux de 6,8 % n'est cependant pas négligeable puisqu'il équivaut à l'absence permanente de près de 64 agents.

La commune n'a pas non plus pu évaluer le coût de cet absentéisme. Un calcul précis de permettrait pourtant d'affiner le poids financier de l'assurance souscrite pour couvrir une partie des coûts en résultant.

Ainsi, la collectivité a souscrit une assurance garantie statutaire pour la période 2000/2004. Elle a opté pour la souscription d'une assurance couvrant uniquement les risques de la garantie statutaire (accidents de service, accidents de trajet, maladies professionnelles, maladies contractées en service, décès). L'assurance portant garantie de la maladie ordinaire et de la longue maladie constituerait une charge trop importante budgétairement, par rapport à l'assiette de calcul de la cotisation.

### 2-3 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

L'objectif de ce dispositif est de mettre en place au sein des collectivités locales une politique cohérente de gestion des flux de personnels. Les prochaines gestions subiront en effet tout à la fois les conséquences des départs en retraite, de l'évolution des mentalités et de la nécessité de disposer relativement de toujours plus de cadres supérieurs, voire de la concurrence avec le secteur privé national ou même européen. Dans ces conditions, la commune n'échappera pas à la nécessité de prévoir avec précision ses besoins quantitatifs et qualitatifs en personnels.

Le contrôle a donc porté sur les actions menées en la matière. Dans ce cadre il convenait de rechercher si les services ont fait un bilan de leurs ressources (bilan renouvelable d'année en année) et s'ils en ont tiré les conséquences, dont l'une pourrait être la mise en place d'un plan d'action pour le recrutement ou pour la formation.

La ville a déclaré à cet égard que cette gestion prévisionnelle se faisait " en fonction des axes prioritaires de développement des actions municipales, dégagées par le programme en début de mandature. Les moyens humains sont affectés selon les secteurs prioritaires (et que) la solution du redéploiement est toujours privilégiée, pour ce qui concerne l'approche quantitative de la gestion prévisionnelle. Quant à la gestion qualitative, les chefs de service sont sensibilisés à la professionnalisation de leurs agents par le biais de formations, d'une politique d'avancement de grade, et de préparation aux concours".

Malgré ces affirmations, la commune n'a pas pu produire d'étude véritable et approfondie de cette approche prévisionnelle. Cela peut se comprendre pour une commune de cette taille, même s'il serait utile d'avoir une approche plus systémique.

#### 2-4. La politique de recrutement des agents communaux.

Au fur et à mesure de ses besoins, la commune privilégie la promotion interne sur le recrutement externe. Cette promotion des agents au coup par coup traduit cependant une absence d'approche prévisionnelle, observation confirmée par le fait que la commune ne dispose pas d'un mode de calcul de la rotation des agents par service.

La commune a récemment renforcé son encadrement, en particulier dans les métiers techniques.

En ce qui concerne plus particulièrement le recrutement des cadres, qui reste malaisé dans la région du fait du coût élevé des loyers, la commune a mis en place un régime indemnitaire attractif et une reconnaissance des responsabilités assumées.

A titre indicatif (puisque l'examen de la gestion n'a pas porté sur l'exercice 2005), alors que le régime indemnitaire de la collectivité n'autorisait pas jusqu'en 2004 le versement de l'IAT (7) et de l'IEMP, et que cette situation avait pu se révéler pénalisante en matière de recrutement, le régime indemnitaire a été modifié en 2005(8) et autorise dorénavant le versement de ces deux primes.

#### 2-5. La politique de formation des agents.

En plus des actions individualisées pour tous les agents, des actions de formation collectives sont organisées pour l'encadrement. On peut signaler dans ce cadre, en 2003 la formation à la conduite de projet ou encore en 2005 la formation aux marchés publics. Selon les services, 5 à 10 % de l'effectif est formé, chaque année, à un nouveau métier.

Les crédits " formation " sont modestes malgré une progression constante sur la période

Interrogée sur un bilan annuel de formation la commune a déclaré que les plans de formation sont suivis à 100%, avec un taux de satisfaction de l'ordre de 80%. Cette réponse, trop vague, confirme qu'aucune étude de fond n'a été faite sur le sujet. Du reste, la commune n'a pas répondu aux questions relatives aux concours de la FPT passés par ses agents ni sur l'analyse qu'elle fait des formations qu'elle estime souhaitables ni sur ses éventuels plans de formation.

#### 2-6. La mise à disposition de personnels dans des organismes extérieurs.

Deux agents administratifs ont été détachés, par arrêté communal, auprès de la trésorerie principale du Cannel. Vingt agents ont par ailleurs été mis à disposition de la police nationale (un agent), du centre des impôts du Cannel (trois agents), du syndicat autonome des agents de la ville (un agent), du foyer pour tous (neuf agents), du CCAS (quatre agents), de la mission locale pour l'emploi (un agent) et de la trésorerie générale (un agent).

La chambre observe que ces mises à disposition, qui s'analysent comme des transferts de

charges, notamment au profit de l'Etat, ne donnent pas lieu à compensation financière, selon la décision du conseil municipal. Certaines de ces mises à disposition n'ont pas fait non plus l'objet d'un conventionnement, ce qui fragilise le dispositif pour la commune.

Il y a par ailleurs, quelques mises à disposition de personnels à temps partiel auprès d'associations sportives locales, ainsi en 2004, sept agents auprès d'un club de football, un agent auprès d'un club de Basket, un agent auprès d'un club de vélo, un autre auprès d'un club de gymnastique, un agent auprès d'un club de Judo et un auprès d'un club de Volley-ball. Aucune convention n'a été produite sur ces mises à disposition.

Les quelques compte rendus d'activités produits par les associations évoquent surtout les résultats sportifs obtenus au cours de la saison, mais n'abordent pas le plan financier, sauf pour demander, en incidente, de nouveaux subsides ou des affectations de personnel.

Le développement constant de l'action au bénéfice des associations, comme d'autres organismes quels qu'ils soient, justifierait de fixer un cadre conventionnel plus élaboré, portant sur les personnels et sur les moyens financiers ou matériels mis à disposition.

## 2-7. La gestion des retraites

L'importance toute relative des effectifs susceptibles de partir à la retraite (une dizaine par an) n'a pas conduit à une approche gestionnaire de ce poste (postes à renouveler, qualités recherchées, etc.).

## III. LA GESTION DE CERTAINS MOYENS TECHNIQUES

La Chambre a contrôlé certains moyens techniques. Elle ne mentionne ici que ceux qui font l'objet d'observations de sa part.

Les frais de télécommunication et d'affranchissement.

Les frais de téléphonie, et dans une moindre mesure les frais d'affranchissement, ont sensiblement crû sur la période examinée, (près de 22 % en matière de télécommunications et 9 % pour les frais d'affranchissements). Ces évolutions s'expliquent selon les services par l'accroissement des nouveaux services mis en oeuvre depuis 2001 comme notamment l'accès à Internet (avec par exemple l'installation d'un atelier informatique dans toutes les écoles primaires de la commune) et par la première installation d'un réseau de vidéosurveillance.

Des mesures ont été prises en 2003 pour rationaliser et réduire les frais de téléphonie. Un nouvel autocommutateur a été mis en place.

## IV. LES ASSOCIATIONS.

Les subventions aux associations, modestes comparées aux charges de gestion, restent à peu près stables sur la période examinée. Des conventions annuelles de gestion avec les principales associations ont été élaborées. Aucune de ces conventions ne fait peser de contrainte forte sur la commune.

La commune a mis en place un contrôle a priori, pour estimer l'intérêt communal des activités des associations sollicitant des subventions et leur importance, comme une analyse a posteriori des comptes-rendus produits, permettant d'ajuster, en fonction du service réellement rendu et de l'utilité communale, les concours octroyés.

## VI. LA GESTION DES ACTIFS.

Après mise en concurrence, la ville du Cannet a confié à un cabinet d'expertise le recensement et l'évaluation de son patrimoine mobilier et immobilier.

Le suivi des immobilisations relève principalement du service des finances qui procède à la comptabilisation de chaque investissement opéré et les investissements patrimoniaux font l'objet d'une mise à jour périodique.

Les amortissements sont calculés chaque année par le cabinet sous-traitant, sous le contrôle de la trésorerie, en fonction des taux décidés par le Conseil Municipal le 31 Mars 1996.

La chambre s'étonne cependant que la commune ne constitue pas de provisions pour grosses réparations et entretien, et qu'elle n'ait pas informatisé sa gestion patrimoniale, même si elle déclare que le suivi manuel est effectué avec précision par le service.

Le président de la chambre

Bertrand SCHWERER

(1) Logiciel Delphy.

(2) EBF : produits de gestion - charges de gestion, soit avant remboursement des intérêts de la dette.

(3) Autofinancement brut : EBF - intérêts de la dette.

(4) Autofinancement net : autofinancement brut - capital de la dette.

(5) Capacité de désendettement : ration mesurant le temps nécessaire à une collectivité pour rembourser l'encours de sa dette, dans l'hypothèse où elle y consacrerait la totalité de son

épargne brute.

(6) Si la commune a moins de huit ans pour rembourser sa dette, elle est alors considérée comme étant en " zone verte ", entre 8 et 11 ans, en " zone médiane ", entre 11 et 15 ans en zone orange et enfin, au delà de 15 ans, comme étant en zone rouge.

(7) IAT indemnité d'administration et de technicité ; IEMP indemnité d'exercice des missions des préfectures.

(8) La délibération du 3 février 2005 a été transmise au contrôle de légalité.