

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 24 octobre 2006

REF.: Greffe/SR n°2227

Lettre recommandée avec A.R 726984694

Monsieur le Maire,

Par lettre du 20 juillet 2006, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Digne les Bains.

Aux termes des articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposiez du délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

A l'issue de ce délai d'un mois, aucune réponse de votre part n'est parvenue au greffe. Je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le

rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général des Alpes de Hautes Provence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

Monsieur Serge GLOAGEN

Maire de la Commune de Digne les Bains

Hôtel de Ville

BP 214

04003 DIGNE LES BAINS CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE DIGNE LES BAINS

(Alpes de Haute Provence)

Années 1999 à 2004

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Digne les Bains à partir de l'année 1999 qui a été confié à M. Loïc Bahuaud, premier conseiller. Par lettres en date du 16 mars 2005, le président de la deuxième section de la chambre en a informé M. Serge Gloaguen, maire, ainsi que M. Jean-Louis Bianco, maire jusqu'aux élections municipales de

l'année 2001. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 10 septembre 2005 pour M. Serge Gloaguen, et le 24 novembre pour M. Jean-Louis Bianco.

Lors de sa séance du 9 février 2006, la chambre, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1999 à 2004. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Serge Gloaguen et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. MM. Serge Gloaguen et Jean-Louis Bianco ont répondu mais n'ont pas demandé à être entendu par la chambre. Le président de la société Vert marine, M. Jean-Pascal Gleizes, n'a pas répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a arrêté, le 4 juillet 2006, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM Rocca et Debruyne, présidents de section, Mme Oulion, présidente de section, M. Filippi, Mme Latge, Mme Girard, Mme Courcol premiers conseillers, et M. Bahuaud, premier conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 25 juillet 2006 à M. Serge Gloaguen, maire en fonctions ainsi qu'à M. Jean-Louis Bianco. Ils disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leur 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 l'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.

Digne-les-Bains est une des plus petites préfectures de France avec 17.680 habitants. Son économie est essentiellement tournée vers le secteur tertiaire, l'agriculture et le tourisme.

La même équipe municipale gère la ville depuis 1995. Lors de la première mandature, elle a renégocié les dettes et développé certains services à la population (travaux de quartiers, complexe nautique, équipements en matériels de service). L'amélioration des recettes fiscales par le biais de l'urbanisation de nouveaux quartiers, objectif du second mandat, est rendue difficile par la concurrence croissante de Manosque et de Gap, même le maire précédent voit des signes encourageants dans l'augmentation des permis de construire (1000 en 5 ans) aussi bien pour la construction de logements étudiants (nouvel IUT) que de logements à vocation touristique.

En 2003, la ville a adhéré à la CC3V, " communauté de communes des trois vallées "(1). Les communes associées à Digne sont Entrages (87 habitants), Marcoux (408 habitants) et La Robine

sur Galabre (259 habitants). Les compétences de cette communauté sont le développement économique, l'aménagement de l'espace, la voirie, l'élimination et le traitement des ordures ménagères, le tourisme, l'environnement, le conseil aux communes, le soutien aux associations.

I. LES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS

La commune de Digne les Bains, en réponse au rapport d'observations provisoires a présenté des données financières qui, du fait des agrégats retenus, divergent parfois de celles de la chambre régionale des comptes.

La chambre tient donc à préciser que la situation financière de la commune a été examinée à l'aide d'un logiciel utilisé dans toute la France par les juridictions financières et conçu pour l'analyse des comptes des collectivités locales. Ce logiciel est conçu sur la base de choix délibérés quant aux données à prendre en compte. A titre d'exemple, pour déterminer, exercice après exercice, les résultats d'une gestion, il exclut volontairement les reports d'un exercice sur l'autre, ce que ne fait pas la commune de Digne les Bains. Une telle reprise a en effet pour conséquence de masquer des difficultés passagères de gestion et retarde alors la prise de décision quant à de nécessaires mesures de redressement. D'autre part, 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.

Il convient également de noter que les données retenues par la chambre restent très proches des données financières produites en ligne sur internet par la Direction de la Comptabilité publique du Ministère des Finances et du Budget.

Enfin, quelle que soit l'approche adoptée, les tendances à la hausse ou à la baisse des comptes examinés sur plusieurs exercices sont identiques.

11. Evolution et formation de l'épargne communale.

Globalement, la commune de Digne les Bains, malgré des efforts certains, a une situation financière tendue. Les recettes réelles communales progressent en effet moins vite que les dépenses réelles, au point que, sur la période examinée, la commune n'a pas pu dégager d'autofinancement net.

Le taux d'épargne de gestion, c'est à dire le rapport entre l'excédent brut de fonctionnement (2) et les recettes de fonctionnement, qui est suivi avec attention par les banques pour les communes fortement endettées, traduit la capacité ou non de la commune à dégager une partie de son épargne pour investir. Ce taux est pour la ville de Digne à 19,6 % alors qu'un taux de 20 %, est généralement considéré comme le taux plancher. La capacité d'épargne de la ville est faible et, ce qui est plus préoccupant, se réduit d'année en année.

La capacité d'autofinancement brut (3), traduit les possibilités réduites de la ville à dégager un surplus monétaire (produits de fonctionnement encaissés ou encaissables moins les charges de fonctionnement décaissées ou décaissables) au cours des exercices examinés. Outre les opérations courantes de fonctionnement dont le solde est représenté par l'excédent brut de fonctionnement, la CAF prend en compte les opérations financières ou exceptionnelles.

L'autofinancement net (4), c'est à dire l'épargne disponible après remboursement complet de la dette, est négatif sur presque toute la période. Le caractère systématique depuis 2000 de cette insuffisance d'autofinancement est préoccupant, même si un léger redressement doit être noté en 2004. Ce manque de ressources se confirme si l'on considère la faiblesse de l'investissement communal comparé à celui des collectivités de même type dans la région PACA. Du reste, la plupart des investissements réalisés aujourd'hui sont essentiellement financés par des fonds d'origine extérieure (comme la " trouée verte ", c'est-à-dire la route d'accès à l'entrée ouest de Digne, ou encore le pont de contournement sud de l'agglomération).

12. La dette et la capacité de désendettement (5).

Grâce à deux renégociations et au transfert de certaines dettes vers la communauté de communes des trois vallées, l'encours de la dette a été réduit de 6,4 M euros entre 1999 (56,2 millions d'euros) et 2004 (49,8 millions d'euros). Mais comparé à la baisse des ressources financières de la commune, le poids relatif de cette dette s'est accru. En 1999 la dette pouvait être remboursée en 16 ans, mais en 2004 il y faudrait 29 années, ce qui situe la commune très au-delà du seuil considéré comme limite de 15 ans. En 2003, la charge de la dette est quatre fois supérieure à celle des communes comparables.

Dans l'absolu, la ville dépasse également, et très sensiblement, le taux considéré comme limite de 20 % d'annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement. En 2004, pour les villes comparables, l'annuité de la dette rapportée à ces produits ne représentait que 13,7 % (source Alizé) contre encore près de 28 % pour Digne.

Pour satisfaire ses projets d'investissements la collectivité devra donc dégager de nouvelles économies.

13. L'examen des principaux postes de recettes et de dépenses.

131. Une stabilisation des recettes.

Les produits de gestion se sont stabilisés en 2004 (24,1 millions d'euros) au niveau de ceux de 1999 (24 millions d'euros). Cette stabilisation résulte d'une part, depuis la création en 2003 de la CC3V, de la baisse mécanique des produits de la fiscalité du fait de la perte du produit de la taxe professionnelle; mais aussi, d'autre part, de la difficulté pour la commune d'augmenter les taux des trois taxes restantes. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était déjà en effet en

2003 à 192,7%, soit près du double de la moyenne.

Autre facteur remarquable, malgré l'évolution favorable des bases fiscales (+ 2,2 % en moyenne annuelle), les allocations de compensation versées par l'Etat pour les trois taxes restantes ont été divisées par deux (1,5 millions d'euros en 1999 contre 0,88 millions d'euros en 2003).

132. Des dépenses en progression.

Les charges de gestion sont passées de 17,3 millions d'euros en 1999 à 19,3 millions d'euros en 2004.

La ville a transféré à la CC3V une partie de sa dette ainsi que les charges suivantes : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la voirie, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, le développement touristique et de loisirs, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le conseil aux communes, la bibliothèque, l'école des Beaux arts, l'école de musique, la médiathèque et le soutien aux associations et organismes. Le montant total des charges transférées s'élève à 2,4 millions d'euros. Malgré ces transferts, les charges de gestion n'ont baissé que momentanément, pour repartir à la hausse dès 2004.

D'autre part, les dépenses réelles de fonctionnement restent plus élevées que celles des villes comparables de la région (en 2003 la commune dépensait en effet 1333 euros par habitant contre une dépense de 1190 euros par habitant pour les communes comparables de la région).

132-1. Les charges de personnel.

Globalement, les charges de personnel ont un rythme de progression élevé de près de 6% l'an. La création de la CC3V, même si elle masque légèrement la dérive de ces coûts, n'a pas permis d'enrayer ce phénomène, les dépenses 2004 étant déjà proches de celles de 2002, alors qu'une baisse sensible aurait dû être constatée.

Un certain nombre de facteurs expliquent cette évolution : l'intégration de nombreux CES, le recrutement d'agents pour remplacer certains départs ou même encore la mise à disposition gratuite d'une dizaine d'agents à quelques organismes locaux (hors budgets annexes) : un à l'office de tourisme, deux au centre d'incendie et de secours, trois à la réserve naturelle géologique de Haute Provence, deux au comité du pays dignois, deux à deux associations.

132-2. Les charges à caractère général.

Elles représentaient, en 2004, environ 20 % des dépenses de fonctionnement. Jusqu'à la création de la CC3V la progression de ces charges a été en moyenne de 5,8% l'an. Depuis lors, cette progression est moins rapide mais la commune se rapproche des moyennes régionales

constatées alors qu'elle avait un avantage sensible sur ce plan en début de période. Elle maîtrise donc moins aisément ses charges que les autres collectivités.

Le parc automobile.

Le parc automobile de Digne est assez ancien mais en cours de rénovation. Malgré le transfert de nombreuses missions à la CC3V, la commune dispose toujours d'un peu moins d'une centaine de véhicules, dont une trentaine de berlines, ce qui n'est pas négligeable pour une commune de cette taille.

Les services n'ont pas été en mesure de présenter un suivi économique précis de ce poste de dépense. La chambre a constaté quelques choix incompréhensibles tels que : le rachat de véhicules après le transfert des véhicules liés à certaines missions vers la CC3V, des assurances réglées pour des véhicules transférés à la CC3V, la conservation de véhicules inutilisés.

La téléphonie

L'évolution des dépenses de ce poste (près de 30% en 5 ans malgré la création de la CC3V) est particulièrement forte, ce qui traduit un manque de maîtrise dans l'attribution et l'usage des téléphones fixes ou portables dans les services communaux.

Les rémunérations d'intermédiaires et honoraires.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune, a produit les données ci-après.

Pa601901

	2002	2003	2004	évolution
frais d'honoraires détaillés ainsi :	310.479	490.799	565.055	+ 82 %
- <i>Contrat éducatif local</i>	-	14.422	15.430	+ 7 %
- <i>honoraires spectacles culturels</i>	96.840	93.362	126.579	+ 30 %
- <i>honoraires manifestations sportives</i>	8.960	25.856	52.285	+ 483 %
- <i>honoraires contrôles et relevés topographiques</i>	45.000	65.379	117.877	+ 162 %
- <i>prestations intellectuelles</i>	159.679	291.779	252.883	+ 58 %

Source réponse communale

La chambre constate une forte croissance de ces dépenses avec une hausse de 82 % sur les trois derniers exercices. Ce poste peut certes connaître une évolution variable du fait de circonstances particulières propres à chaque exercice. Cependant, sur une période de trois exercices la tendance haussière est incontestable.

133. Les dépenses d'équipement

La commune n'a pas augmenté son volume d'investissements au cours de la période contrôlée,

consacrant environ 19 % de ses ressources à ses projets (sauf en 2001) puis, après le passage à l'intercommunalité, 14 % environ. Jusqu'en 2002, la commune, faute de moyens financiers suffisants, investissait légèrement moins que les communes de la région. La création de la CC3V accentue mécaniquement l'écart puisqu'une partie des investissements a été transférée à cette structure intercommunale.

II. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

21. L'organisation des services.

En dépit des efforts réels entrepris dans ce domaine, l'organisation communale, à la lecture de l'organigramme des services produit à la chambre, ne paraît pas répondre complètement aux besoins actuels d'encadrement de la commune. L'intercommunalité, comme les départs en retraite, auraient pourtant pu être l'occasion de revoir globalement l'organisation des services.

Le directeur général des services (DGS), qui doit avoir une vue globale sur l'ensemble des services, est contraint de traiter directement avec pas moins de 11 responsables de services opérationnels (9 depuis l'intercommunalité) et 6 responsables de services d'appui. Cette multiplication des intervenants ne lui facilite pas la direction de l'action communale. Certes, il y a sous son autorité un directeur adjoint, mais ce dernier n'a pas compétence pour le suppléer sur l'ensemble des services et doit en diriger personnellement trois (jeunesse et sport, vie scolaire et CCAS).

En outre, des postes qui auraient dû disparaître avec la mise en place de l'intercommunalité, ont été maintenus.

A l'inverse, dans la configuration présentée, il manque un directeur des services opérationnels et un directeur des services d'appui. Cette absence de directeurs spécialisés traduit un encadrement inadéquat des services de la commune.

Dix agents mis à disposition d'organismes extérieurs relèvent directement du DGS. Leur rattachement au directeur du personnel serait plus compréhensible.

La chambre souligne qu'une bonne structuration de l'ensemble des services permet d'améliorer l'utilisation des compétences.

22. La gestion des effectifs.

Le service des ressources humaines, composé de cinq agents, est placé sous les ordres directs du directeur des services.

La commune dispose certes d'une base de données administratives sur ses agents, mais pas des

logiciels informatiques spécifiques qui lui permettraient d'exploiter ces données dans le cadre d'une gestion élaborée des ressources humaines. Elle est donc capable de renseigner le bilan social (qui doit être produit tous les deux ans) sans aller très au-delà de cet enregistrement de base.

La chambre prend acte toutefois des nouveaux moyens que la commune serait sur le point d'acquérir pour se doter d'outils plus performants.

222. Les effectifs.

Rapporté au nombre d'habitants bénéficiaires des services de la commune, le nombre d'agents est relativement stable jusqu'à la création de la communauté des trois vallées qui devait entraîner naturellement une baisse des effectifs. Ceux-ci remontent cependant dès 2004.

Pa601902

Agents employés par la commune. (non titulaires compris)

<i>Année</i>	<i>Total agents</i>	<i>évolution</i>	<i>agent/100 habitants</i>
1999	388	+ 2,7 %	2,19 %
2000	394	+ 1,6 %	2,23 %
2001	388	- 1,5 %	2,19 %
2002	394	- 1,6 %	2,23 %
2003	355	- 9,9 %	2,01 %
2004	364	+ 2,5 %-	2,06 %

Si l'on établit une comparaison à l'aide des données Insee (6) disponibles en 2001, les communes de la même strate disposaient (tous agents compris) d'un effectif moyen de 416 agents. La commune en avait cette année-là 388 hors les agents mis à disposition (soit une petite vingtaine). On ne peut donc pas dire qu'il y ait eu sur la période contrôlée un sureffectif à Digne. La cause des difficultés financières de la commune est donc à rechercher ailleurs, même si des efforts pour optimiser les effectifs sont toujours possibles.

La structure des âges.

Les bilans sociaux permettent de constater une légère augmentation de l'âge moyen des personnels communaux (43,5 ans en 1999, 44,5 ans en 2001), ce qui devrait inciter les services à anticiper les prochaines évolutions pour resserrer au mieux leurs moyens.

Evolution du Service d'agents par catégories (A, B, C)

L'impact de la création de la CC3V apparaît clairement dans les tableaux ci-dessous. La collectivité s'est appauvrie en cadres à cette occasion du fait des transferts de compétences opérés. La chambre prend acte que la commune a recruté de nouveaux cadres en 2005 et 2006 (exercices non contrôlés).

Pa601903

Année	Direction	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
1999	1	20	36	331
2000	1	20	37	336
2001	3	18	37	320
2002	3	18	35	338
2003	3	14	28	310
2004	3	14	26	321

(source commune)

Evolution du % d'agents par catégorie

	1998	2003	Evolution
Direction	0,26	0,85	NS
Agents de catégorie A	5,29	3,94	- 25 %
Agents de catégorie B	9,79	7,89	- 19,4 %
Agents de catégorie C	84,66	87,32	+ 3,14 %

(source commune)

23. Le temps de travail.

231. La mise en place de l'ARTT.

Ce dispositif a été introduit à compter du 1er janvier 2002. Il a permis de créer 11 postes d'agents (équivalent temps plein). A l'occasion de cette réforme, la ville de Digne les Bains a décidé de poursuivre son effort de résorption de l'emploi précaire (99 emplois), par l'intégration de l'ensemble des agents sous contrats aidés. L'impact de l'ARTT sur les finances communales, peut être estimé, sur la base des 11 postes supplémentaires, à une dépense annuelle de l'ordre de 320.000 euros.

232. Evolution du temps partiel.

L'augmentation du temps partiel est forte à Digne les Bains, notamment depuis le passage aux 35 heures. En effet, en 1999, 8 % des agents travaillaient à temps partiels mais ils étaient 13,5% en 2004. Cette évolution ne facilite pas l'organisation du travail au sein des services communaux.

233. Le suivi de l'absentéisme.

L'absentéisme de la commune a été examiné à l'aide des données extraites des bilans sociaux des exercices 1999, 2001 et 2003. En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a également produit quelques données relatives à l'exercice 2004. Le tableau ci-dessous présente les données de l'absentéisme publiées par la commune dans ses bilans sociaux, sans reprendre toutefois la distinction entre, d'une part, les titulaires et les stagiaires et, d'autre part, les non titulaires sur emploi permanent, cette dernière catégorie étant peu représentée.

Nombre de jours d'absence dans l'année et absentéisme.

<u>Absentéisme pour :</u>	<u>1999</u>	<u>2001</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u> <i>(réponse)</i>
<u>maladie</u>	<u>6.816</u>	<u>6.242</u>	<u>3.804</u>	<u>4.036</u>
<u>Longue maladie</u>	<u>8.647</u>	<u>1.533</u>	<u>4.247</u>	<u>4.551</u>
<u>Accident du travail (dont accident de trajet)</u>	<u>642</u>	<u>1.111</u>	<u>1.335</u>	<u>782</u>
<u>Maladie professionnelle</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>365</u>	<u>102</u>
<u>Maternité, adoption</u>	<u>1.071</u>	<u>591</u>	<u>732</u>	<u>1.061</u>
<u>Syndicat et représentation</u>	<u>92</u>	<u>87</u>	<u>16</u>	<u>29</u>
<u>Autres (autorisations d'absence)</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>242</u>	<u>216</u>
<u>TOTAL des jours d'absence</u>	<u>17.268</u>	<u>9.564</u>	<u>10.732</u>	<u>10.777</u>
<u>Nombre de jours travaillés par agent</u>	<u>219</u>	<u>219</u>	<u>220</u>	<u>NC</u>
<u>Effectifs ETP (arrondis) de Digne</u>	<u>342</u>	<u>352</u>	<u>320</u>	<u>NC</u>
<u>Effectifs physiques</u>	<u>355</u>	<u>364</u>	<u>333</u>	<u>364</u>
<u>Nombre de jours travaillés théoriques</u>	<u>74.898</u>	<u>77.088</u>	<u>70.400</u>	<u>NC</u>
<u>Taux d'absentéisme (nb j abs/effect *365)</u>	<u>13,3 %</u>	<u>7,2 %</u>	<u>8,8 %</u>	<u>8 %</u>
<u>Absentéisme dans les coll loc (source Dexia Sofcap)</u>	<u>6,4 %</u>	<u>7 %</u>	<u>8 %</u>	<u>NC</u>
<u>Jours d'absence moyen par agent (nb j abs/effect etp)</u>	<u>50</u>	<u>27</u>	<u>34</u>	<u>-</u>
<u>Absentéisme de l'ensemble des collectivités locales en jours / agent</u>	<u>26</u> <i>(en 1998)</i>	<u>33</u> <i>(en 2002)</i>	<u>NC</u>	<u>-</u>
<u>charges de personnel</u>	<u>8.912.397</u>	<u>10.756.104</u>	<u>10.309.749</u>	<u>-</u>
<u>Coût budgétaire moyen / agent</u>	<u>26.060 €</u>	<u>30.557 €</u>	<u>32.218 €</u>	<u>-</u>
<u>Perte approchée sur le total des absences (hors remboursement des assurances)</u>	<u>1.303.000 €</u>	<u>825.039 €</u>	<u>1.095.412 €</u>	<u>-</u>

Source bilans sociaux. Calcul de l'absentéisme selon la méthode présentée dans l'intranet commun des CRTC.

NC non communiqué

Globalement, maladie ordinaire comprise, le taux d'absentéisme apparaît élevé en 1999, redescend sensiblement en 2001, mais repart légèrement à la hausse en 2003. Cet absentéisme n'est pas insignifiant puisque pour 2003, 8,8 % d'absentéisme équivaut à une absence quotidienne de 32 agents.

La commune a fait valoir que " depuis la mise en place d'une politique préventive des accidents du travail ainsi que des moyens financiers correspondants pour la fourniture de vêtements de travail adaptés (ou encore) la réalisation de travaux de sécurité dans les services et le renouvellement ou la mise aux normes des matériels ainsi que la mise en place de formations adaptées (hygiène et sécurité - habilitations), le nombre d'accidents de travail et ses conséquences en nombre d'arrêts de jours de travail n'a cessé de baisser. A l'occasion du comité technique paritaire de novembre 2004, a été adopté le document unique élaboré par le service de prévention et sécurité en collaboration avec le médecin du travail. L'application de ce document, transmis à l'ensemble des services et la vigilance de l'ACMO, devrait permettre de poursuivre cette diminution ". Les bilans sociaux confirment cette réponse.

Si les accidents du travail au sens strict ont baissé en nombre, les jours d'absence dans cette catégorie augmente du fait des accidents de trajet. D'autre part, cet absentéisme a un impact sur les coûts directs, et des incidences indirectes par la désorganisation des services qu'il entraîne.

La commune a souscrit un contrat d'assurance pour couvrir ses pertes sur les (seuls) arrêts dus aux maladies et aux accidents de travail. Cette assurance a un taux de " retour " très faible puisque, selon les calculs même des services, il s'établit à 5 % de la perte calculée par la commune sur ces seules causes d'absence.

24. La formation des agents.

Le droit à la formation des agents de la FPT est reconnu et organisé par la loi et les règlements. Les crédits formation, modestes (195.336euros en 1999 contre 98.702euros en 2003), tendent à baisser à Digne les Bains d'année en année. Cette évolution se retrouve dans les bilans sociaux. Le nombre de journées de formation suivies par la totalité des agents s'établit ainsi sur la période :

Pa601905

Journées de formation	<u>1999</u>	<u>2001</u>	<u>2003</u>
Catégorie A	475	73	203
Catégorie B	269	65	129
Catégorie C	389	438	470
Autres agents	0	0	18
Total	1133	576	820
soit par agent	3,3	1,6	2,31
Référence nationale	2,4	2,7	NC

On constate notamment pour les agents de catégorie A, un effort très significatif en 1999, puis une chute brutale en 2001 et un nouvel effort sur 2003. Le nombre d'agents en formation tend cependant globalement à diminuer sur la période :

Pa601906

agents	<u>1999</u>	<u>2001</u>	<u>2003</u>
Catégorie A	48	23	34
Catégorie B	42	24	18
Catégorie C	157	174	127
Autres agents	0	0	6
Total	247	221	185

Cette tendance à la baisse de la formation, consécutive à la faiblesse des ressources communales, est évidemment néfaste à long terme.

III. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS OU AUTRES ORGANISMES EXTERIEURS

31. Présentation d'ensemble.

Les associations et autres organismes de droit privé subventionnés par la ville sont plus de 220. Les subventions qui leur sont versées sont substantielles puisqu'elles représentent près de 8 % des charges. En 1999, ces associations recevaient ainsi plus de 0,9millions d'euros et près de 1,5

millions d'euros en 2004. Dans ce cadre il est à noter la création d'un festival de théâtre de rue, l'aménagement d'une aire de stationnement pour les tziganes. Les organismes les plus aidés en 2003 ont été la S.A. Vert Marine (7) (dans le cadre d'une délégation de service public pour le complexe nautique de Digne) avec 551 K euros et l'association régionale d'études et d'actions auprès des tziganes avec 115 k euros.

Des conventions de deux types sont signées avec les associations. Celles avec les associations sportives sont annuelles et n'engagent pas la commune au-delà. Les conventions signées avec les associations oeuvrant dans le domaine culturel sont pluriannuelles mais les dotations sont en principe revues chaque année après réception des demandes de fonds. Malgré ce dispositif, la possibilité de réviser le montant des subventions n'est pas systématiquement utilisée ; les révisions annuelles ne sont pas modulées en fonction des moyens financiers de la commune, mais plutôt des politiques suivies.

32. Le complexe des eaux chaudes et Vert Marine.

Cette société a signé une délégation de service public avec la commune de Digne pour l'exploitation en centre ville du nouveau centre nautique destiné à remplacer l'ancienne piscine devenue hors normes et non utilisée depuis plusieurs années. Cette ancienne piscine était gérée en régie et représentait, selon les services municipaux, une charge annuelle d'environ 260.000 euros, les recettes annuelles s'établissant à environ 15.000 euros.

321. Historique.

Par délibération du 26 mars 1998 le conseil municipal a lancé un appel d'offres sur performances pour la conception et la réalisation d'un nouvel équipement nautique. Le 4 février 1999, le conseil municipal décidait de confier le marché unique portant sur les lots conception -réalisation du complexe à un groupement conjoint solidaire. L'ensemble envisagé devait offrir de nombreuses infrastructures : un bassin de natation avec 200 places en tribune, un bassin d'apprentissage et une pataugeoire, des plages couvertes et des plages extérieures, deux salles de sport et un centre de remise en forme, une buvette avec terrasse, des vestiaires et des locaux administratifs. La durée des travaux était estimée par les services à vingt mois, soit une livraison prévue au 1er septembre 2001 (en réalité, la livraison n'aura lieu qu'au mois d'octobre 2001).

Par délibération du 30 septembre 1999, le principe d'une délégation de service public par voie d'affermage avec une durée maximale de 5 ans était retenu. Le délégataire devait assurer à ses risques et périls l'exploitation des différentes activités, moyennant une rémunération perçue sur les usagers et sur la base de tarifs fixés par la commune. Un cahier des charges définissait l'ensemble des moyens de contrôle de la collectivité sur le délégataire.

Le 6 juillet 2000, l'exploitation du complexe était confié à la société Vert Marine, " la dite société (ayant) déjà intégré dans son offre le temps de travail hebdomadaire du personnel à 35 heures,

que la société versera, selon le budget prévisionnel une taxe professionnelle de 77.937 FF (11 881,42 euros) et qu'elle va créer au moins neuf emplois, en plus des 6 emplois existants déjà à la piscine ". La participation financière annuelle demandée à la commune était arrêtée à hauteur de 1.352.545 FF (206.194,16 euros) (sans précision sur la liquidation de cette somme, notamment pour savoir s'il s'agissait d'une recette brute ou d'un solde net). Le contrat de DSP devait entrer en vigueur 30 jours avant l'ouverture du complexe nautique.

Le complexe nautique a ouvert le 6 octobre 2001. Cet investissement a coûté 46.808.451 FF (soit 7.135.902,41 euros). Pour le financer la commune a obtenu plusieurs subventions, représentant au total un peu plus de 50% du projet. La subvention de l'Union européenne s'élevait à 355.946 euros, celle de l'Etat à 1.219.592 euros, celle du Conseil Régional à 1.602.605 euros et celle du Conseil Général à 533.571 euros. La TVA récupérée s'élevait à 1.157.370 euros. Le reste de l'équipement a été financé par emprunt à hauteur de 2. 193.232 euros (8).

322. La convention de DSP du 2 décembre 2000.

Sans reprendre toutes les dispositions du contrat d'affermage quelques points sont à relever.

L'article 2 prévoit que le fermier exploite l'établissement qui lui est confié " à ses risques et périls " et que le délégant mettra à disposition du délégataire les installations " 30 jours avant leur réception par le délégant ". Le fermier est autorisé à percevoir un prix fixé dans des conditions (...) de bon rapport qualité prix " en restant fidèle au principe de service public " (article 25).

Aux termes de l'article 3, l'affermage est conclu pour une durée non renouvelable de 4 ans (il prendra effet 30 jours avant la réception des ouvrages par la ville), sauf prolongation d'un an " pour un motif d'intérêt général ". Cet article prévoit qu'en cas de retard dans la livraison des locaux, " les parties se mettront d'accord sur les surcoûts générés par ces retards ".

Parmi ses obligations de bonne exploitation, le fermier devra " établir un budget prévisionnel de fonctionnement pour les deux premières années et soumettre à l'accord du délégant une grille tarifaire adaptée à chaque catégorie d'usager ".

Outre ses obligations d'établir un règlement intérieur, de faciliter l'accès aux scolaires, d'assurer la continuité du service public, le fermier pourra exploiter avec l'accord du délégant " toutes activités de sport et de service accessoires au service public telle que bar, vente de boissons non alcoolisées, produits alimentaires, vente et location d'équipement, publicité audiovisuelle, distributeurs de confiseries et boissons, jeux divers, etc... ". " Les recettes afférentes à ces différentes activités annexes (devant être) inscrites dans les comptes du fermier ". La publicité à l'intérieur de l'établissement est autorisée.

La sous-traitance est interdite et la promotion communication est à la charge du fermier.

Tous les travaux de gros entretien, de renouvellement et de grosses réparations (au sens de l'article 606 du code civil (9)) sont à la charge du délégant. Les autres travaux (renouvellement du matériel, du mobilier et des équipements) sont à la charge du délégataire.

Au chapitre 6, qui traite du personnel, il est prévu que " le fermier fera son affaire du personnel nécessaire à l'exploitation du centre. (...) Ce personnel sera entièrement rémunéré par ses soins, charges sociales, patronales et autres frais compris ". Le fermier " s'engage à reprendre les 6 agents de la fonction publique affectés à l'exploitation du centre nautique ".

Le chapitre 7, intitulé " conditions financières ", prévoit qu'en contrepartie d'une " grille tarifaire adaptée " (...) le délégant versera au fermier pour la première année une somme annuelle de 2.440.583 FF hors taxe (372.064 euros), majorée du taux de TVA en vigueur.

Il est également prévu qu'en contrepartie de la réservation des installations par la ville pour 4 manifestations par an et de certains tarifs préférentiels (accordés aux scolaires, associations,...) le fermier recevra de la ville 615.957 FF (93.902 euros) ".

La révision des conditions financières est envisagée pour le cas où la collectivité déciderait de modifier unilatéralement les tarifs, si le montant des impôts et taxes variait de façon significative (+ ou - 20 %), si des progrès technologiques permettaient d'abaisser les coûts, ou si encore les postes fluides et salaires connaissaient des variations telles qu'elles remettraient en cause l'économie générale du contrat.

D'autres dispositions abordent la question du régime fiscal et du transfert de TVA. En ce qui concerne plus spécialement ce dernier point, il est indiqué que la ville transfère au fermier le droit à déduction de la TVA ayant grevé les investissements qu'il a financés et compris dans l'affermage. Les sommes ainsi imputées par le fermier ou reversées par le Trésor Public " sont propriété du délégant qui en conserve la libre disposition, sans affectation préalable au profit du service exploité ".

Le chapitre 8 prévoit que le fermier fournira au délégant, au plus tard 60 jours après la clôture de l'exercice (fixée au 31 décembre), un rapport annuel comprenant un compte rendu financier et un compte rendu technique. Un compte d'exploitation, prévisionnel, sur les deux premières années de la délégation, est annexé au contrat. Le fermier doit établir également un compte annuel d'exploitation sur l'année écoulée à remettre au délégant.

En résumé, les flux financiers envisagés entre la commune et le fermier se présentent ainsi :

	Gain communal annuel	Gain fermier annuel	Charge nette de la ville
Redevance versée par le fermier	1.934.583 FF (294.925 €)		
Subvention Contraintes Service Public		2.440.583 FF (372.064 €)	
subvention Manifestations dignoises		615.957 FF (93.902 €)	
			- 1.121.957 FF (- 171.041 €)

Ceci sans tenir compte d'une annuité d'emprunt de 1.292.045 FF soit de 196.971 euros.

Au total le coût communal (après redevance) de cet investissement représente environ 370.000 euros annuels.

323. Observation sur la convention initiale.

Cette convention ne contient pas de formule paramétrique pour arrêter les modalités de calcul de la révision de la subvention versée en contrepartie des sujétions de service public. Pourtant, aux termes de l'article L.1411-2 du CGCT (loi 95-127 art. 4), " la convention (doit) stipule(r) les tarifs à la charge des usagers et précise(r) l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.

324. L'avenant du 18 décembre 2002.

Au motif que plusieurs événements se seraient produits depuis la signature du contrat (deux ans plus tôt), la commune et le délégataire ont convenu de la signature d'un avenant.

La première disposition (article 2) concerne deux fonctionnaires communaux qui ont souhaité être intégrés au personnel de Vert Marine. Pour que cette intégration ne pénalise pas les agents il a été convenu que la commune compenserait le surcoût ainsi occasionné pour Vert Marine par un montant annuel à la date de mise en détachement de 27.795 euros.

L'article 3 de l'avenant prévoit une redevance distributeurs de boissons et confiseries. Après négociation, il avait été prévu (selon le rappel de l'avenant) que la ville mettrait en place ces distributeurs. Celle-ci n'a cependant pas pu s'exécuter. Vert Marine a alors été contrainte de soustraire la mise en place de ces matériels mais " les comptes prévisionnels " ont fait apparaître un solde largement inférieur aux prévisions de la SA Vert Marine. L'article 3 vise donc à pallier le manque à gagner bien qu'il n'en fixe pas le montant.

L'article 4 prévoit que " pour faire face aux charges supplémentaires non prévues au contrat initial et pour tenir compte du passage à l'euro et à la nécessité d'harmoniser les tarifs existants, il est convenu d'appliquer de nouveaux tarifs (mais) pour que (cela) n'entraîne pas de hausse excessive

des tarifs, la ville décide de majorer la compensation pour tarifs sociaux prévue (initialement) de 39.839 euros ".

L'article maintient le montant initial de la redevance pour amortissement technique à hauteur de 294.925 euros.

325 Observations sur l'avenant

L'impact financier de cet avenant est le suivant :

Pa601908

Contrat réformé	Gain communal annuel	Gain fermier (HT)
Redevance d'amortissement technique (TTC non précisé)	inchangé	
Contraintes Service Public (411 903 € / an)		+ 39.839 €
Manifestations dignoises inchangées (93.902 €)		inchangé
Intégration de deux agents		+ 27.795 €
Manque à gagner sur distributeurs		Inclus dans contraintes SP
Total des modifications à la hausse (sans manifestations ni distributeurs)		+ 67.634 €

Cet avenant augmente de 39,5 % la charge nette communale qui passe de 171.041 euros (hors emprunt) dans la convention initiale, à 238.675 euros.

Alors que tous les éléments sont révisés à la hausse au profit du délégataire, aucune formule de révision n'est prévue pour faire évoluer le montant de la redevance à destination de la commune, On peut raisonnablement penser que le minimum aurait été de tenir compte de l'érosion monétaire.

Dans le même temps, le montant de l'indemnisation pour contrainte de service public progresse de plus de 10 %. Les arguments expliquant cette hausse sont très imprécis et donc contestables puisqu'il s'agit de faire face à " des charges supplémentaires non prévues au budget initial ". Le délégataire, qui est un spécialiste de ce type d'exploitation (trente et une implantations en France et à l'étranger) aurait donc dès le départ cerné avec difficulté ses futures charges.

Globalement, sans remettre en question l'intérêt social d'un tel équipement sportif, la commune aurait sans doute pu mieux préserver ses intérêts alors même que sa situation financière n'était pas, déjà à l'époque, dans une situation très favorable.

D'autres postes de dépenses ont d'autre part été contrôlés tels que : l'application des procédures budgétaires et comptables, la passation des marchés publics, la gestion des actifs détenus par la commune. Les vérifications ponctuelles effectuées sur ces différents points n'ont pas donné lieu à observation particulière de la chambre.

Bertrand SCHWERER

(1) CC3V créée le 27/11/2002.

(2) EBF : produits de gestion - charges de gestion (avant remboursement de la dette)

(3) autofinancement brut : EBF - intérêts de la dette ;

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

(5) Capacité de désendettement : ratio 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) Source : les effectifs des collectivités territoriales au 31 12 1999, 2000, 2001, la moyenne des communes comparables avaient un effectif, en 2001, de 414 agents

(7) Cette société, domiciliée en Seine Maritime à Bois Guillaume, assure la gestion déléguée d'équipements de sport ou de loisirs auprès de collectivités locales depuis 1992. Elle est implantée dans une trentaine de communes, dont une en Belgique.)

(8) Cet emprunt aurait été réaménagé en 2004 sur une base de calcul de 2,19 millions d'euros sur 15 ans à 4 % donnant une annuité de 196.971 euros

(9) soit limitativement : les gros murs et les voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières, murs de soutènement et de clôture.