

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

3^{ème} Section

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
de la commune de CARPENTRAS
(Département de Vaucluse)**

- A partir de l'exercice 2002 -

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme de travail pour 2007 l'examen de la gestion de la commune de Carpentras à partir de l'exercice 2002. Ce contrôle avait été confié à Mme Yamina Reynaud, conseiller. Par lettre en date du 11 janvier 2007, le président de la Chambre en avait informé M. Jean-Claude Andrieu, alors maire de Carpentras, ordonnateur en fonction pendant la période concernée.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L.241.7 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 septembre 2007 entre M. Jean-Claude Andrieu et le rapporteur.

Lors de sa séance du 8 novembre 2007, la chambre, 3^{ème} section, a délibéré ses observations provisoires portant sur l'exercice 2002 et les exercices suivants. Celles-ci ont été notifiées à M. Jean-Claude Andrieu, le 25 février 2008 puis communiquées à M. Francis Adolphe, nouveau maire de Carpentras.

M. Jean-Claude Andrieu n'a pas répondu dans le délai de deux mois prévu à l'article L.241.9 du code des juridictions financières. Par courrier enregistré au greffe de la chambre le 22 avril 2008, M. Francis Adolphe a précisé que le rapport provisoire d'observations n'appelait de sa part aucun commentaire.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, 3^{ème} section, a arrêté, le 11 juin 2008, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué, à M. Adolphe, en tant que maire et pour la partie les concernant à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée.

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.

1 - PRESENTATION

Ville historique, Carpentras est aujourd'hui un centre agricole de première importance, ayant développé une forte activité agro-alimentaire (transformation, emballages, transport) et commerciale.

Chef-lieu d'arrondissement, à proximité de l'axe autoroutier A7, la commune s'étend sur 3 792 hectares. La population au 1^{er} janvier 2007 était estimée à 27 250 personnes ; depuis le recensement de 1999, le taux annuel moyen de croissance s'établit ainsi à 0,9 %.

Le revenu net imposable par foyer fiscal était en 2004 de 13 391 €, soit en-dessous de la moyenne départementale (14 389 € pour l'ensemble du Vaucluse). Au dernier recensement général de 1999, 11 031 personnes résidant à Carpentras avaient un emploi. Au 1^{er} janvier 2007, 1 665 demandeurs d'emplois étaient dénombrés, alors que le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion se maintenait à 1 114 personnes (1 160 en 1998).

Avec 1 854 logements sociaux en 2006, gérés majoritairement par «Mistral Habitat», le parc du logement social représente 16 % des résidences principales. Au total, 70 % des locataires reçoivent l'allocation «Aide personnalisée au logement».

Depuis 2001, Carpentras adhère à la Communauté d'Agglomération Ventoux – Comtat venaissin (la COVE), qui regroupe 25 communes et 62 700 personnes. Les compétences transférées concernent essentiellement le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat et la politique de la ville. La taxe professionnelle unique représente les 2/3 des recettes de fonctionnement de la COVE.

*

2 – LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2002 – 2006

2.1. – Les résultats de fonctionnement

Ils restent positifs et s'améliorent en cours de période (budget principal) : 3,5 millions d'euros (M€) en 2002 ; 3,9 M€ en 2003 ; 5,0 M€ en 2004 ; 3,6 M€ en 2005 et 4,1 M€ en 2006. La diminution de l'excédent constaté en 2005 provient essentiellement de l'augmentation des charges à caractère général et des charges de personnel, combinée à la diminution des participations.

2.2. – Les recettes de fonctionnement et la capacité d'autofinancement – évolution et composantes

La dotation globale de fonctionnement est passée de 5 millions d'euros en 2002 à presque 6 millions d'euros en 2006, avec pour conséquence une capacité d'autofinancement (CAF) brute positive et stable sur la période 2002-2006 : de 5,1 M€ à 5,5 M€, nonobstant les variations de recettes fiscales entraînées par l'adhésion à la COVE.

La capacité d'autofinancement nette a augmenté de 1,9 M€ en 2002 à 2,6 M€ en 2006, en raison de la diminution de l'annuité de remboursement de la dette. Cette CAF nette mesure la part de l'autofinancement qui peut être consacrée à l'investissement. Représentant près de 9 % des produits de fonctionnement (exercice 2006), elle est bien supérieure à la moyenne départementale des communes de même importance (2,5 %).

La taxe professionnelle unique est donc perçue au bénéfice de la COVE. Cependant, celle-ci consent à la commune une allocation de compensation, ainsi qu'une allocation de solidarité (tableau ci-dessous) :

Tableau 1 :

**Allocations de compensation et de solidarité versées par la COVE
à la commune de Carpentras (2002-2006)**

	<i>unités : euros</i>				
	2002	2003	2004	2005	2006
Allocation de compensation	7 383 795	7 304 367	7 304 367	7 298 001	7 284 398
Allocation de solidarité	649 430	659 491	675 563	704 676	790 469
TOTAL	8 033 225	7 963 858	7 979 931	8 002 677	8 074 867

Avec un potentiel fiscal par habitant plus faible que la moyenne départementale (632 €, à comparer à 709 €), les taux du foncier bâti et non bâti sont supérieurs en 2006 à la moyenne départementale. La taxe d'habitation, quant à elle, s'aligne sur cette moyenne (17,58 %).

2.3. – Les dépenses de fonctionnement

Suite à l'adhésion à la COVE, le volume des dépenses de fonctionnement a diminué, entre 2002 et 2006, de 6,4 %.

Les charges à caractère général (chapitre 011) ont décliné de 8,52 % et leur part dans le total des dépenses de fonctionnement a été réduite (25 % en 2002 ; 23 % en 2006).

La part des intérêts sur emprunts, dont le montant était de 2,051 M€ en 2002 et de 1,503 M€ en 2006, représentait, fin 2006, 5 % des dépenses de fonctionnement.

Les charges de personnel, quant à elles, ont évolué à la hausse (5,8 %) sur la période, et représentent la part la plus importante des charges de fonctionnement, soit 49,8 % en 2006 : cette part restait cependant en 2006 inférieure à la moyenne départementale (52,9 %).

En cours d'instruction, l'ancien maire a souligné les différents facteurs expliquant l'évolution des charges de personnel, particulièrement celle de la masse salariale :

- ✓ l'augmentation de la part patronale de cotisations sociales (de 44,8 % à 46,9 % sur la période), la création de la taxe sur les transports, l'augmentation des cotisations de la CNRACL (de 26,1 % à 27,3 %), l'évolution de la contribution de solidarité ;

- ✓ l'effet «glissement-vieillesse-technicité» (intégration d'une dizaine « d'emplois jeunes », mesures en faveur des catégories C : suppression de l'échelle 2, reclassement en novembre 2005) ;
- ✓ la création de la vidéosurveillance et, en conséquence, de postes d'agents de sécurité de la voie publique, nécessaires pour faire fonctionner ce nouveau service demandé par la majorité des carpentrassiens ;
- ✓ la mise en place d'un régime indemnitaire pour l'ensemble du personnel en 2004.

2.4. – L'endettement

L'évolution, entre 2002 et 2006, du capital restant dû, au titre des emprunts communaux, a été de 13 %, suivant la progression - irrégulière - suivante :

Capital restant dû au 31 décembre :

2002	.....	24.437.954 €
2003	.....	23.727.658 €
2004	.....	21.455.670 €
2005	.....	27.677.380 €
2006	.....	27.613.539 €

Malgré une sensible augmentation constatée au cours des exercices 2005 et 2006 pour financer les dépenses d'équipement, l'endettement reste maîtrisé : ainsi, en 2006, l'encours total de la dette par habitant à Carpentras était de 1 013 €, soit un chiffre inférieur à la moyenne du Vaucluse pour les communes comparables : 1 037 € (source MINEFI : analyse des équilibres financiers fondamentaux par commune). Par ailleurs, la part de l'annuité dans les produits de fonctionnement est restée, en 2006, dans la moyenne départementale (12,34 % contre 12,10 % pour le Vaucluse), diminuant même dans la période sous revue.

L'ordonnateur alors en fonctions a souligné en cours d'instruction que la progression de l'endettement constatée était la conséquence d'une volonté politique : réaliser d'importants programmes d'investissement, en évitant de créer des charges complémentaires, d'où le recours à des renégociations d'emprunts, pour saisir l'opportunité de taux fixes «historiquement faibles».

*

Conclusion : la situation financière de Carpentras, appréciée à travers ses documents comptables, est satisfaisante, comme en atteste notamment sa capacité d'autofinancement, confirmant la maîtrise des dépenses, et le niveau raisonnable de l'endettement, qui ne menace pas, en l'état, l'équilibre des finances communales.

*

3 – LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES ASSOCIATIONS

Si l'évolution du montant des subventions versées aux diverses associations n'appelle pas d'observations particulières (moyenne annuelle de 2.343.500 € entre 2004 et 2007), la Chambre a noté que la garantie communale avait été mise en jeu, au titre de prêts souscrits par le Secours Populaire.

Ainsi, par délibération du 5 juillet 1988, le conseil municipal avait accordé la garantie de la commune à deux prêts de 750.196,83 Francs (114.336,77 €), souscrits auprès de la Caisse d'Épargne par le Secours Populaire de Carpentras, prêts consacrés à l'aménagement d'un bâtiment pour son siège départemental.

Par délibération du 28 juillet 1997, le conseil municipal a de nouveau accordé la garantie communale à hauteur de 886.880,90 Francs (135.204,12 €) à un emprunt réalisé de 2.868.808,65 Francs (437.347,06 €), souscrit auprès de la Société Générale par le Secours Populaire. Le prêt a été consacré à l'acquisition et à l'aménagement d'un immeuble.

Le 7 mai 2003, suite à un jugement de liquidation de l'association, la mise en jeu de la caution a été activée par les deux établissements bancaires, pour les annuités restant dues, augmentées des intérêts de retard, soit, au total, des débours irrécupérables à hauteur de 276.858,93 €. La Chambre a relevé le montant de cette dépense - heureusement exceptionnelle - qui a correspondu à près des 2/3 de la subvention annuelle au centre communal d'action sociale.

*

4 – LE PERSONNEL DE LA COLLECTIVITE

En cours d'instruction, la commune a indiqué que, depuis l'exercice 2004, elle s'était engagée dans un processus de mise en place d'une *«gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences, par l'élaboration de fiches métiers, de fiches de postes et de fiches d'évaluation»*, en vue de *«gérer les effectifs par profession et non plus par la seule référence aux grades»*. De plus, l'ordonnateur souhaitait *«l'élaboration de contrats d'objectifs au niveau de la collectivité, des directeurs, services et agents, afin de construire, notamment, un plan de formation permettant de développer les compétences, d'anticiper les besoins en recrutement et de favoriser la mobilité interne »*, ces actions étant *«réalisées en interne sans appel à des intervenants extérieurs»*.

La Chambre prend acte de la volonté de la collectivité de se forger un véritable outil de gestion prévisionnelle de ses ressources humaines.

4.1. – Les effectifs

Bien que la commune ait transféré une partie de ses charges à la COVE, le nombre d'agents employés a légèrement augmenté : de 493 à 507 personnes en 2006. Cependant, à l'intérieur de chaque cadre d'emplois, les variations constatées sur ces cinq années sont plus nuancées, comme le montre le tableau 3. Il convient cependant de noter que la commune employait 519 agents en 2005.

Tableau 2 :

**Evolution des effectifs de la commune par cadre d'emplois de 2001 à 2006
(mesurée au 31 décembre)**

Cadre d'emplois	2001	2006	Variations
Cadre A	17	23	+ 6
Cadre B	60	52	- 8
Cadre C	416	432	+ 16
TOTAL	493	507	+ 14

L'augmentation des agents de cadre A s'explique notamment par la promotion de personnels de «catégorie B», soit par intégration statutaire (mérite et ancienneté), soit par réussite aux concours.

La Chambre a relevé par ailleurs une certaine distorsion persistante entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus ; en cours d'instruction, la commune a apporté les précisions suivantes :

« La collectivité a prévu lors de son prochain comité technique paritaire et son conseil municipal d'établir un tableau des effectifs prenant en compte les postes réellement pourvus, de supprimer les emplois non pourvus. Par exemple, suite à la réussite au concours de catégorie A d'un agent de catégorie B, le poste de catégorie B sera « supprimé » et « remplacé » par le nouveau poste de catégorie A. Ces dispositions ont été retardées afin d'attendre la mise en place des récentes modifications statutaires (refonte de la catégorie C, création de nouveaux cadres d'emplois) ainsi que la mise à jour des organigrammes de la collectivité et des directions et services, suite à la prise de fonction du nouveau directeur général des services ».

La Chambre a pris bonne note de ces dispositions destinées à améliorer la transparence dans la gestion des emplois.

Enfin, la commune emploie 34 personnes handicapées, soit une proportion supérieure au quorum légal.

4.2. – Recrutement d'un chargé de mission

Une délibération du conseil municipal en date du 7 décembre 2004 a créé un poste de chargé de mission de catégorie A, dans le cadre du « contrat de ville 12^{ème} plan » et du « contrat local de sécurité ». La Chambre a observé que la déclaration réglementaire de création ou de vacance d'emploi au Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Vaucluse était intervenue le 4 décembre, en précisant que l'emploi serait proposé exclusivement à un contractuel chargé de mission.

Par ailleurs, le contrat d'engagement avec la personne recrutée était conclu dès le 10 décembre 2004. Au regard de la jurisprudence administrative, cette procédure de recrutement peut paraître étonnante, dans la mesure où elle n'a pas permis, à l'évidence, aux autres candidats possibles à ce poste, de se manifester dans des délais utiles, faute d'information.

En toute hypothèse, le Conseil d'Etat rappelle que, pour les emplois de catégorie A, le recrutement d'agents contractuels n'est autorisé que lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient (article 3, 3^{ème} alinéa, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Il a ainsi considéré que des fonctions d'attaché de direction pouvaient être assurées par un membre du cadre d'emploi des attachés territoriaux (CCAS de la ville du Mans – requêtes n° 149.088 et 157.666 du 16 juin 1997).

En cours d'instruction, les précisions suivantes ont été apportées :

« L'annonce publiée sur la Gazette des Communes était ainsi libellée : « recrutement selon conditions statutaires Directeur de la sécurité et de la prévention ». Le choix du recrutement d'un contractuel a été décidé après la réception des candidatures (pas de candidatures émanant de fonctionnaires). Certes, la déclaration de vacances d'emploi et la délibération ont été prises a posteriori. Cependant, s'agissant de pourvoir à un emploi prévu dans le cadre du contrat ville (contrat signé entre l'Etat et la collectivité pour une durée de 5 ans éventuellement renouvelable), il convenait de procéder au recrutement dans des délais les plus brefs. L'agent contractuel recruté sur ce poste exerçait jusque là ses missions auprès de la ville de Marseille. La collectivité, ayant prévu de prolonger les missions de ce poste à l'échéance du contrat, a délibéré le 24 juillet 2007. Cette délibération précise que ce poste doit être pourvu par un fonctionnaire et qu'en l'absence de candidat il pourra être fait appel à un contractuel. Les déclarations de vacances d'emploi ont été faites dans ce sens (une déclaration sur le cadre d'emplois des attachés territoriaux et une déclaration sur un poste de contractuel) ».

La Chambre enregistre avec satisfaction que la procédure suivie en 2007 a rompu avec les errements de décembre 2004 qui, bien que n'ayant pas fait l'objet d'un déféré, n'en constituaient pas moins une anomalie.

4.3. – L'absentéisme

Au cours de l'exercice 2005, sur un total de jours travaillés théoriques de 189 435 (519 agents X 365 jours, en « équivalent temps plein »), 14 872 journées d'absence hors congés annuels ont été enregistrées, dont 76 % pour maladie et 15 % suite à des accidents du travail.

La charge financière de l'absentéisme a pu être évaluée, en prenant pour base un coût moyen par «équivalent temps plein» de 28.431,08 € - calculé à partir des charges de personnels inscrites au chapitre 12 du budget, diminuées des remboursements sur charges – soit :

$$40,75 \times 28.431,08 \text{ €} = 1.158.567 \text{ €} *$$

* montant auquel il convient d'ajouter le coût des agents remplacés, évalué pour 2005 par la collectivité à 200.400 €, soit, au total :

$$1.158.567 \text{ €} + 200.400 \text{ €} = \underline{1.358.967 \text{ €}}$$

A noter que les agents remplacés sont essentiellement les enseignants, et les personnels des cantines scolaires et des crèches.

En cours d'instruction, l'ordonnateur a apporté les précisions suivantes :

« *La collectivité mène une politique visant à réduire l'absentéisme :*

- ✓ *contrôles médicaux (visite médicale de contrôle, saisine du comité médical départemental, de la commission départementale de réforme) ;*
- ✓ *formation professionnelle (divers stages basés sur la prévention, notamment «gestes et postures» «hygiène et sécurité» ;*
- ✓ *amélioration des conditions de travail (dotation importante d'équipements de protection individuelle, aménagement d'un Centre technique municipal fonctionnel...);*
- ✓ *mise en place d'un régime indemnitaire favorisant le « présentéisme ».*

Au regard du nombre de jours d'arrêts de travail constaté en 2001 et en 2006, les résultats sont probants, notamment pour les accidents de travail, dans une moindre mesure pour les congés de maladie ordinaire (respectivement -53 % et -13 %).

La Chambre a constaté l'heureuse évolution de ces données au cours de la période examinée.

4.4. – La formation

La collectivité a recensé jusqu'à ce jour les besoins en formation de personnels, en distinguant les « formations diplômantes » ou de préparation aux divers concours administratifs d'une part, les adaptations aux emplois exercés, d'autre part. A cette fin, la commune a fait essentiellement appel au Centre National de la Fonction Publique Territoriale, dans le cadre de la cotisation obligatoire de 1 %.

Par ailleurs, l'ordonnateur s'était préoccupé de mettre en place un système d'évaluation des formations et des stages, dans le but d'établir une appréciation de chaque action d'acquisition de connaissances, afin d'être en mesure de présenter un bilan de la formation globale, notamment au comité technique paritaire.

Le bilan social de l'exercice 2005 révèle ainsi que 119 agents ont bénéficié d'une ou plusieurs formations, pour un total de 743 jours de décharge de service, soit une moyenne de 6,25 jours/agent en formation : 17 % de ce temps était consacré à la préparation aux concours.

Avec une moyenne de 1,91 jours/agent – hors formation initiale d'application – le cadre A est la catégorie la plus concernée, suivie des agents de cadre B : 1,71 jour/agent, puis du cadre C : 1,25 jour/agent. En revanche, s'agissant de la préparation aux concours administratifs, cette «hiérarchie» s'inverse exactement (4,16 jours/agent pour le cadre C ; 4 jours/agent pour le cadre B ; négligeable pour le cadre A).

Enfin, le coût total de formation en 2005 s'était élevé à 135.839 €.

D'une manière générale, la Chambre constate que les formations sont concentrées sur un nombre d'agents significatif, mais encore minoritaire (25% de l'effectif total). De fait le nombre de jours de formation par agent à Carpentras aurait été en 2005 de 1,5 jour, à comparer à une moyenne nationale de 2,7 jours.

Bellsweg

Bertrand SCHWERER