



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CAGNES-SUR-MER

Département des Alpes-Maritimes

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 août 2017.

TABLE DES MATIÈRES

1	Rappel de la procédure	7
2	Présentation de la collectivité.....	8
3	La tenue et la fiabilité des comptes	10
3.1	Contrôle de l'exactitude et de la fiabilité des comptes du budget principal	10
3.2	Le pilotage et le contrôle de la fonction financière	11
3.2.1	L'exécution du budget.....	11
3.2.2	Le circuit des dépenses.....	12
3.2.3	L'externalisation partielle de la confection et du suivi des indicateurs	13
3.2.4	Le contrôle interne	14
3.2.5	Le règlement budgétaire et financier.....	15
3.2.6	Une information financière et budgétaire conforme à la réglementation alors en vigueur.....	15
3.2.7	L'information de l'organe délibérant pourrait être améliorée.....	16
4	L'Analyse financière	18
4.1	Les recettes du budget principal	18
4.1.1	Détail des ressources fiscales	19
4.1.2	Détail de la fiscalité reversée.....	19
4.1.3	Détail des ressources d'exploitation	20
4.1.4	Détail des ressources institutionnelles.....	20
4.2	Les charges du budget principal	21
4.2.1	Les charges à caractère général	22
4.2.2	Les charges de personnel.....	23
4.2.3	Le financement des investissements	24
4.3	L'équilibre financier du budget principal.....	27
4.3.1	L'excédent brut de fonctionnement.....	27
4.3.2	La capacité d'autofinancement brute et nette	27
4.4	La situation bilancielle du budget principal	28
4.4.1	Le fonds de roulement net global	28
4.4.2	La trésorerie.....	28
4.4.3	La dette	29
5	La gestion des ressources humaines.....	31
5.1	Les effectifs de la commune.....	31
5.1.1	Le suivi des effectifs de la commune est satisfaisant.....	31
5.1.2	L'évolution des charges de personnel de la commune diffère de l'évolution de ses effectifs.....	32

5.2	Le temps de travail	33
5.2.1	Une durée annuelle du travail non conforme à la réglementation.....	33
5.2.2	Le régime de congés.....	34
5.2.3	Le dispositif de suivi des heures travaillées	37
5.2.4	La diminution du volume des heures supplémentaires	37
5.2.5	L'absentéisme.....	38
5.3	La gestion des carrières	40
5.3.1	La gestion des emplois, des effectifs et des compétences.....	40
5.3.2	Les avancements d'échelon.....	41
5.3.3	La formation	41
5.3.4	La prise en compte du handicap	41
5.4	Le régime indemnitaire	42
5.4.1	L'évolution du niveau des rémunérations reste contenue	42
5.4.2	Une lisibilité du régime des primes et indemnités à améliorer	42
5.5	Les éléments accessoires de la rémunération	42
5.5.1	Les logements de fonctions accordés pour nécessité absolue de service	42
5.5.2	Les véhicules de la collectivité.....	43
6	Les concessions de plages naturelles	47
6.1	L'organisation du service public des bains de mer de Cagnes-sur-Mer.....	47
6.2	L'exploitation des délégations de service public	49
6.2.1	La conformité des délégations de service public	49
6.2.2	Le suivi de l'exécution des délégations de service public.....	50
6.2.3	La redevance versée par la commune à l'État.....	52
6.2.4	Les redevances versées par les délégataires à la commune.....	53
6.2.5	Des bases de calcul de la redevance statiques.....	57
	ANNEXE 1	61

SYNTHÈSE

La commune de Cagnes-sur-Mer (47 811 habitants), renommée pour son attractivité touristique, est la cinquième ville du département des Alpes-Maritimes. Commune membre de la métropole Nice-Côte d'Azur, créée le 31 décembre 2011, ses compétences se sont progressivement recentrées sur ses fonctions de proximité.

Le contrôle dont est issu le présent rapport a porté sur la tenue et la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière de la collectivité, la gestion de ses ressources humaines et les concessions de plages naturelles.

1. La tenue, la fiabilité des comptes et le pilotage de la fonction financière

Le contrôle de l'exactitude et de la fiabilité des comptes du budget principal n'appelle d'observations qu'en ce qui concerne l'insuffisant transfert des opérations d'investissement achevées au compte d'immobilisation approprié et la surévaluation récurrente des prévisions de dépenses et recettes d'investissement.

Le pilotage de la fonction financière appelle un renforcement des capacités de la collectivité en matière de confection et de suivi des indicateurs de gestion et de contrôle interne.

2. L'analyse financière

En 2015, les produits de gestion ont atteint 51 M€. Ils ont été stables sur la période 2011-2015. Les charges de gestion, quant à elles, présentent un profil haussier. Elles sont passées de 41,3 M€ en 2011 à 45,4 M€ en 2015 en dépit des transferts de compétences intervenues en direction des structures intercommunales successives. Cette évolution résulte du niveau des charges d'entretien du patrimoine communal et du développement de prestations nouvelles à destination des Cagnois.

Par ailleurs, la collectivité doit faire face à un degré élevé de rigidité structurelle de ses dépenses, celles de personnel représentant 60 % des charges courantes en 2015.

L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement sont positifs sur la période. Ils se situent toutefois à des niveaux inférieurs aux indicateurs usuellement retenus par les juridictions financières, ce qui devrait inciter la commune à faire preuve d'une vigilance certaine quant à ses projets en matière d'investissement.

La dette de la commune a fait l'objet d'une restructuration. Sa capacité de désendettement (3,2 années en 2015), son volume d'endettement (17 M€) et le profil de sa structure (niveau 1A) permettent de qualifier la dette de la collectivité de soutenable et maîtrisée en termes de risques. Toutefois, les conditions d'information du conseil municipal sur les questions concernant la dette pourraient encore être améliorées.

3. La gestion des ressources humaines

L'examen des conditions de gestion des ressources humaines de la collectivité met en exergue la nature irrégulière du régime de temps de travail adopté, qui a généré un surcoût pour la collectivité de l'ordre d'un demi-million d'euros par an en moyenne durant la période sous revue. Par ailleurs, le régime des primes et indemnités gagnerait à être refondu dans une délibération unique.

La gestion des emplois, des effectifs et des compétences présente des marges de progrès en ce qui concerne en particulier la formalisation de la politique de ressources humaines.

La collectivité souffre, en outre, d'un taux d'absentéisme global en hausse, dont le niveau relativement élevé (10,9 %) représente un coût estimé à 3 M€ en 2015.

L'utilisation des véhicules de service appelle une mise en conformité avec les textes en vigueur.

4. Les concessions de plages naturelles

Le littoral de la commune de Cagnes-sur-Mer s'étend sur 3,2 km dont 332 mètres linéaires et 6 515 m² de plages sont sous-traités à des exploitants privés dans le cadre de délégations de service public venant à échéance en 2020.

Il ressort des conditions d'organisation et de suivi de ces délégations que les redevances versées par les délégataires à la commune au titre du service public des bains de mer couvrent les dépenses afférentes à l'entretien et au fonctionnement des plages à hauteur de 60 %. Toutefois, ces ressources ne prennent pas suffisamment en compte la part du chiffre d'affaires des délégataires et s'assimilent plus à une rente qu'à une recette dynamique et évolutive.

Pour six lots concernés sur les huit concédés, la chambre a relevé l'absence de conformité de la délégation de service public des bains de mer à son objet au profit des activités de location de matériels de plage et de restauration. En effet, ces dernières activités, normalement annexes, représentent 90 % du chiffre d'affaires réalisé par les délégataires.

Par ailleurs, les rapports des délégataires sont de faible qualité, ce qui limite de facto la capacité de pilotage et de contrôle de la commune.

Doivent être également notés l'insuffisante traçabilité des actions de suivi et de contrôle de la commune sur ses délégataires et le fait qu'elle ne s'acquitte pas de la production du rapport annuel qu'elle doit remettre à l'État en application de l'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publiques. Ce faisant, elle ne respecte pas la réglementation et se prive, en outre, d'une vision globale et qualitative sur les délégations de service public accordées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Procéder à l'apurement régulier du compte 23 « *Immobilisations en cours* ».

Recommandation n°2 : **2-1.** Mettre en place un plan de contrôle interne.
2-2. Faire un bilan de l'action du prestataire chargé d'une mission d'accompagnement du contrôle de gestion.

Recommandation n°3 : Mettre un terme aux irrégularités constatées en adoptant un régime de temps de travail des agents communaux (durée annuelle, congés) conforme à la réglementation.

Recommandation n°4 : Refondre le régime indemnitaire de la collectivité dans un document unique.

Recommandation n° 5 **5-1 :** Veiller à la qualité des rapports produits par les délégataires en application des dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales reprises à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions.

5-2 : Produire aux services de l'État le rapport annuel prévu par l'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publiques.

5-3 : Mieux prendre en compte le chiffre d'affaires dans le calcul des redevances.

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

Par lettre en date du 31 mars 2016, le président de la chambre a informé M. Louis NEGRE, maire de la commune, de l'ouverture du contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article R. 242-9 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 novembre 2016.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 22 décembre 2016, ont été transmises dans leur intégralité le 24 mars 2017, à M. Louis Nègre, ordonnateur en fonctions, et pour les parties qui la concernent à la société chargée d'accompagner le contrôle de gestion de la commune, le 17 avril 2017.

Après avoir examiné les réponses qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 22 août 2017, arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 15 septembre 2017 à M. Louis NEGRE, maire en fonction.

A l'expiration du délai fixé par la loi pour recueillir les réponses de l'ordonnateur, aucune réponse n'est parvenue au greffe.

Ce rapport, sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

2 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

La commune de Cagnes-sur-Mer (47 811 habitants¹) est la cinquième ville du département des Alpes-Maritimes. Située sur les rives de la mer Méditerranée, entre Saint-Laurent-du-Var et Villeneuve-Loubet, elle s'étend sur une superficie de 18 km² le long d'une anse offrant plus de trois kilomètres de plage et est entourée de collines.

Regroupant 23 083 ménages², la commune offre 30 013 logements dont 77 % de résidences principales. Près d'un tiers de la population a plus de 60 ans, soit 10 points de plus qu'au plan national.

Renommée pour son attractivité touristique, avec notamment l'hippodrome de la Côte d'Azur, Cagnes-sur-Mer est située au centre d'un réseau de voies de transport et de communication qui constitue un atout économique pour le développement des entreprises locales et du tourisme.

Depuis l'arrêté interministériel du 5 février 2016 pris en application de l'article L. 3132-24 du code du travail, la commune accueille sur son territoire une zone touristique internationale.

Sur un plan institutionnel, Cagnes-sur-Mer était membre au cours de la période sous revue des syndicats suivants : le syndicat intercommunal de nettoyage du littoral de la rive droite du Var, le syndicat intercommunal de l'Hippodrome³, le syndicat intercommunal du bassin versant de la Cagne et le syndicat mixte fermé de la station d'épuration de Cagnes-sur-Mer.

La commune était également membre de la communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur⁴ (CANCA) depuis sa création en 2002 puis de la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur (CUNCA) en 2008 avant de rejoindre la métropole Nice Côte d'Azur le 31 décembre 2011⁵.

¹ Données INSEE au 1^{er} janvier 2017 et correspondant à la population de 2014.

² Données INSEE au 1^{er} janvier 2017.

³ Syndicat dissous par arrêté préfectoral le 24 octobre 2016.

⁴ 27 communes et 535 543 habitants.

⁵ 49 communes et 540 000 habitants.

Les compétences communales s'articulent donc désormais avec les compétences suivantes de la métropole :

Développement et aménagement économique, social et culturel	<ul style="list-style-type: none"> - Création, aménagement et gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires ; - Actions de développement économique ; - Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; - Promotion économique du territoire à l'international.
Aménagement de l'espace métropolitain	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; - Plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; - Création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; - Constitution de réserves foncières ; - Organisation des transports urbains ; - Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ; - Transports scolaires ; - Voirie départementale.
Politique locale de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> - Programme local de l'habitat ; - Politique d'accession à la propriété ; - Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.
Politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; - Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
Gestion des services d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement et eau ; - Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que création et extension des crématoriums ; - Abattoirs, marchés et marchés d'intérêt national ; - Services d'incendie et de secours.
Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ; - Lutte contre la pollution de l'air - lutte contre les nuisances sonores ; - Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Source : Métropole Nice-Côte d'Azur.

L'arborescence budgétaire est la suivante :

2014 (en €)		Recettes de fonctionnement	En %
Budget principal		51 911 809,97	89,3 %
Budgets annexes	Du BEAL (aménagement urbain)	6 119 772,97	10,5 %
	Du 11 novembre	0	0 %
	Cité marchande de Cagnes-sur-Mer (foires, halles et marchés)	92 163,66	0,2 %
	Des caveaux de Cagnes-sur-Mer (pompes funèbres, cimetière et crématorium)	0	0 %
Total		58 123 746,60	100 %

Source : chambre régionale des comptes.

Compte tenu des masses budgétaires considérées (budget principal et budgets annexes) et du fait que le budget principal représente près de 90 % de celles-ci, l'examen de la tenue, de la fiabilité des comptes et l'analyse financière ne porte que sur le budget principal.

3 LA TENUE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La présente partie traitera du contrôle de l'exactitude et de la fiabilité des comptes du budget principal avant d'aborder les conditions de pilotage et de contrôle de la fonction financière.

3.1 Contrôle de l'exactitude et de la fiabilité des comptes du budget principal

Les contrôles opérés sur les amortissements, la reprise des subventions, les intérêts courus non échus, les cessions d'immobilisations et les virements internes n'ont pas fait apparaître d'anomalies.

Le niveau des opérations à classer ou à régulariser, ainsi que celui des charges et produits rattachés n'appelle pas d'observation.

Enfin, des provisions d'un montant total de 819 830,54 € ayant été réalisées entre 2011 et 2013, la commune a estimé qu'il n'était pas nécessaire de constituer de provisions en 2014 et 2015.

S'agissant des immobilisations, l'examen du transfert des opérations achevées au compte d'immobilisation est retracé dans le tableau suivant.

Immobilisations en cours	2011	2012	2013	2014	2015
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	24 615 684	29 638 537	35 030 281	37 652 751	38 966 331
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	5 545 392	5 022 853	5 391 744	2 622 471	1 310 837
Immobilisations corporelles - Solde (C)	121 003 247	126 978 143	120 235 277	123 603 710	126 222 611
<i>Solde des immobilisations en cours/Solde des immobilisations corporelles [(A) / (C)]</i>	<i>20,3 %</i>	<i>23,3 %</i>	<i>29,1 %</i>	<i>30,5 %</i>	<i>30,9 %</i>
<i>Solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. travaux en régie)</i>	<i>3,87 années</i>	<i>2,76 années</i>	<i>3,53 années</i>	<i>6,21 années</i>	<i>9,7 années</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion⁶.

Le compte des immobilisations en cours est en principe apuré lors de l'exercice au cours duquel celles-ci commencent à être utilisées conformément à leur destination et à hauteur de leur montant.

Le ratio particulièrement élevé et croissant du solde des immobilisations corporelles en cours sur le solde des immobilisations corporelles, qui passe de 20,3 % en 2011 à 30,9 % en 2015, traduit le fait que le compte des immobilisations en cours n'est pas régulièrement apuré. Cette observation est corroborée par le fait que le ratio du solde des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'année est en augmentation régulière passant de 3,87 années en 2011 à 9,7 années en 2015.

⁶ Logiciel d'analyse financière des juridictions financières utilisant les données issues des comptes de gestion.

Ce mode de gestion n'est pas sans conséquence budgétaire dans la mesure où l'absence de transferts réguliers du compte 23 « *Immobilisations en cours* » au compte 21 « *Immobilisations* » empêche le déclenchement de l'amortissement des biens concernés amortissables et par suite l'inscription au budget de la collectivité des dotations aux amortissements correspondantes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la quasi-totalité des travaux en cours sont des travaux d'entretien des bâtiments publics, lesquels ne sont pas amortissables de sorte que la fiabilité des comptes ne se trouve pas affectée du fait du retard constaté.

La chambre en prend acte, en observant toutefois que l'analyse des mandats payés en 2015 a fait apparaître que près de la moitié des travaux en cours portaient cette année-là sur des biens amortissables.

Recommandation n° 1 : Procéder à l'apurement régulier du compte 23 « *Immobilisations en cours* »

En réponse à la recommandation de la chambre, le maire a indiqué que ses services travaillaient, notamment avec la trésorerie, à l'amélioration de l'apurement du compte d'immobilisations en cours.

La chambre prend note de cette démarche, qui doit être poursuivie afin que l'assemblée délibérante ait une vision la plus juste possible de la situation patrimoniale de la commune.

3.2 Le pilotage et le contrôle de la fonction financière

La présente partie traite du pilotage et du contrôle de la fonction financière avant d'aborder l'information budgétaire de l'assemblée délibérante.

3.2.1 L'exécution du budget

3.2.1.1 L'exécution de la section de fonctionnement

Durant la période sous revue, le taux moyen de réalisation budgétaire en matière de dépenses de fonctionnement est de 90,84 % et en matière de recettes de fonctionnement, de 103,81 %. Ces taux n'appellent pas d'observation.

3.2.1.2 L'exécution de la section d'investissement

Les tableaux ci-dessous présentent les taux de réalisation budgétaire de la section d'investissement du budget principal.

Pour les dépenses réelles d'investissement

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total crédits ouverts	24 788 058,13	25 762 013,28	24 399 420,63	18 851 408,31	12 740 411,02	10 070 073,04
Mandats émis	12 927 968,23	13 987 767,37	17 900 317,35	12 903 688,86	8 605 269,07	6 481 890,79
Restes à réaliser	2 500 155,06	3 343 705,34	3 638 273,91	3 679 653,02	2 706 662,18	2 486 504,29
Crédits annulés	9 359 738,04	8 431 243,38	2 490 789,05	2 268 066,43	1 428 479,77	1 095 931,27
Taux de réalisation budgétaire	52,15 %	54,30 %	73,36 %	68,45 %	67,54 %	64,37 %

Source : comptes administratifs

Pour les recettes réelles d'investissement

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total crédits ouverts	19 751 134,20	20 818 022,94	18 222 546,84	20 825 852,78	16 542 404,13	9 951 589,36
Titres émis	12 835 034,64	15 205 421,52	9 748 999,09	11 326 140,22	12 275 745,86	6 113 063,41
Restes à réaliser	954 506,23	217 055,61	281 143,76	2 244 143,06	299 726,10	721 038,49
Crédits annulés	721 813,44	- 8 723,40	440 688,98	1 529 308,71	- 1 965 589,83	- 31 658,15
Taux de réalisation budgétaire	64,98 %	73,04 %	53,50 %	54,39 %	74,21 %	61,43 %

Source : comptes administratifs.

Durant la période sous revue, le taux moyen de réalisation budgétaire en matière de dépenses et de recettes d'investissement s'est établi à respectivement 63,4 % et 63,6 %. Cette surévaluation récurrente des prévisions pose la question de la qualité du pilotage par la collectivité de ses investissements.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la commune avait « *toujours pris soin de définir avec précision ses investissements* ». Il considère qu'en prenant en compte les restes à réaliser correspondant aux opérations engagées mais non mandatées, les taux d'exécution budgétaire dépassent les 85 %, « *ce qui démontre que les prévisions de dépenses sont calculées au plus juste* ».

La chambre rappelle que les taux d'exécution budgétaire se mesurent en mettant en rapport les mandats ou titres émis avec le total des crédits ouverts. Il en résulte que les restes à réaliser ne peuvent être pris en compte, de même que les crédits ouverts au chapitre 021 qui portent sur un autofinancement prévisionnel.

3.2.2 Le circuit des dépenses

Du point de vue organisationnel, les crédits sont ventilés annuellement par service gestionnaire, à charge pour ce dernier d'en assurer la gestion directe.

S'agissant des bons de commandes, la direction des finances assure un contrôle notamment *via* le paramétrage de l'outil informatique qui gère la validation de ces derniers (blocage en cas de dépassement des crédits au niveau du chapitre).

Chaque chef de service valide les bons, les édite et les envoie au directeur général adjoint ou directeur de pôle pour visa avant transmission pour visa à la direction générale avec contrôle de l'inspection des services. Enfin, l'adjoint aux finances ou tout autre adjoint ayant reçu délégation signe le bon de commande après vérification du service des finances (imputation, rattachement de la dépense au marché) avant envoi aux entreprises.

La collectivité tient une comptabilité d'engagement qui n'appelle pas d'observation.

S'agissant des factures, celles-ci sont centralisées par le service des finances pour enregistrement avant envoi dans les services pour l'attestation du service fait. L'inspection des services recense hebdomadairement les factures en instance de traitement. Enfin, le mandatement, l'édition et l'envoi à la trésorerie sont réalisés par le service des finances.

La collectivité organise le suivi des délais de paiement en liaison avec le comptable public. Selon les informations communiquées par le comptable, ce délai était respectivement de 13,72 jours en 2013, 20,4 jours en 2014 et 21,53 jours en 2015, incluant un délai moyen de 4,7 jours imputable au comptable public.

3.2.3 L'externalisation partielle de la confection et du suivi des indicateurs

Depuis 1996, la commune de Cagnes-sur-Mer a entrepris de renforcer son service de contrôle de gestion composé de deux agents par l'intermédiaire d'un partenaire extérieur pour, selon la commune, « *assurer une impartialité et une totale neutralité dans le suivi des comptes de la ville* ».

Le 26 novembre 2014, la commune a conclu avec un prestataire privé un marché à bons de commande pour une mission d'accompagnement dans le contrôle de gestion du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017.

Le prestataire intervient ainsi mensuellement pour collecter les données des services et établir des tableaux de bord recouvrant notamment les sujets financiers⁷, détecter les incohérences et proposer des mesures correctives, effectuer un suivi mensuel avec comparatif sur le mois et les années antérieures et établir un rapport mensuel détaillé.

Si les tableaux de bord fournis sont complets et exploitables par la collectivité, ils restent statiques, faute de mise en perspective, et sans valeur ajoutée par rapport à ce que la collectivité serait en capacité de produire à l'aide de ses propres outils ou d'informations émanant du comptable.

De plus, la collectivité a pris acte de la baisse des dotations de l'État et a décidé de réduire ses dépenses de fonctionnement en réinternalisant le suivi des fluides (eau, électricité, gaz) et celui des ressources humaines, dont en particulier le suivi de l'absentéisme. Cette mesure a ainsi réduit le coût annuel du prestataire qui est passé de 63 308,48 € TTC en 2014 à 35 568 € TTC en 2015.

Ce choix budgétaire traduit donc bien le fait que la collectivité est en mesure d'exercer des missions qui n'ont pas vocation *a priori* à faire l'objet d'une externalisation compte tenu des outils et des moyens humains dont elle dispose.

En conclusion, la collectivité est invitée à faire un bilan de l'action de son prestataire en termes de services effectivement rendus et de propositions d'actions correctives au regard de l'action de son propre contrôle de gestion. Il lui appartiendra, sur la base de cette analyse, de se prononcer sur l'intérêt du renouvellement du marché à son terme.

⁷ État de situation de gestion budgétaire par service et état de situation comptable, suivi des factures, des investissements, des procédures de marchés en cours, des subventions d'investissement et de fonctionnement, des véhicules et du carburant, des fluides, des consommations téléphoniques, des dossiers d'urbanisme, du personnel.

3.2.4 Le contrôle interne

La collectivité ne dispose pas d'un plan de contrôle formalisé. Elle a limité son action sur le sujet à la confection d'un organigramme fonctionnel et s'attache à sécuriser ses procédures sans cadre d'ensemble cohérent ou sans avoir établi au préalable de cartographie des risques et des enjeux. À titre d'exemple, en matière de subventions versées, la collectivité opère annuellement une vérification par sondage entre l'objectif déclaré de l'association bénéficiaire et sa réalisation. Elle s'astreint également à conventionner avec chaque association percevant plus de 7 500 € de subvention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il envisageait d'élaborer un guide de suivi des subventions versées ainsi qu'un guide de la commande publique.

Par ailleurs, le cabinet précité assiste la collectivité dans le cadre de sa fonction de conseil conformément aux clauses du marché pour détecter des incohérences dans le fonctionnement des services et proposer des mesures correctives. Il participe ainsi à l'exercice du contrôle interne de la collectivité.

À titre d'exemple, il a travaillé en 2016 avec le service des finances pour l'identification des « restes à réaliser » à solder, tout comme il a effectué un travail sur les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) après avoir relevé des incohérences sur leurs montants globaux.

Le cabinet serait également intervenu dans le domaine de la téléphonie où, après une analyse détaillée des factures, il a constaté des prestations facturées indûment et a préconisé une action des services en vue d'obtenir un avoir auprès de l'opérateur téléphonique.

Pour autant, la collectivité n'a pas été en mesure de produire la restitution formalisée des constats des incohérences dans le fonctionnement des services ainsi que, le cas échéant, les propositions de mesures correctives. La mission du cabinet s'effectuant sous la forme d'échanges directs par oral ou par message électronique, il est difficile d'apprécier la réalité des prestations fournies.

Ces éléments sont de nature à ce que la chambre s'interroge sur l'apport du prestataire au regard des champs couverts par son action alors même que des domaines sensibles comme l'évolution du taux d'absentéisme n'ont pas fait l'objet d'alerte ou de propositions d'actions correctives (cf. *infra* le chapitre 5 consacré à la gestion des ressources humaines).

Recommandation n° 2 : 2-1. Mettre en place un plan de contrôle interne.

2-2. Faire un bilan de l'action du prestataire de service chargé de la mission d'accompagnement dans le contrôle de gestion de la commune

Il ressort de sa réponse au rapport d'observations provisoires que le maire prévoit de mettre un terme aux missions assurées par le prestataire privé à partir de la fin de l'année 2017, les services de la commune ayant, selon lui, désormais acquis la culture de la gestion à laquelle ils ont été sensibilisés par l'intermédiaire des travaux de ce prestataire.

3.2.5 Le règlement budgétaire et financier

La commune a élaboré une « *présentation sommaire du budget communal et des procédures comptables* » qui décrit les règles en matière de vote du budget et du compte administratif et rappelle les principes et les règles d'exécution budgétaire.

Concernant les AP/CP, le service des finances recourt à un document de présentation établi par le fournisseur du logiciel financier de la commune. Pour l'actif, ce service a à sa disposition le guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales.

La collectivité dispose ainsi d'éléments épars relatifs à des règles, des tâches et des opérations comptables constituant un ou plusieurs maillons de l'engagement de la dépense jusqu'à son paiement. Pour autant, ces éléments ne constituent pas un document opérationnel abordant les délégations de signature en vigueur, les visas, les circuits comptables et budgétaires, les calendriers de travail en matière d'élaboration et de fonctionnement du budget ou encore de cadrage de la préparation budgétaire de l'exercice suivant.

Ainsi et bien que la réglementation ne l'exige pas, elle ne dispose pas d'un règlement budgétaire et financier sous la forme d'un outil unique et commun de pilotage.

Recommandé par le comité national relatif à fiabilité des comptes publics locaux, cet outil lui permettrait notamment de :

- Décrire ses procédures, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité s'approprient ;
- Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- Combler les « vides juridiques », notamment en matière d'autorisations d'engagement, d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

La collectivité pourrait donc utilement se doter d'un règlement budgétaire et financier reprenant les préconisations du comité national précité.

A la suite de la recommandation en ce sens que la chambre avait formulée dans son rapport d'observations provisoires, le maire a produit le règlement financier que ses services ont établi au printemps 2017.

3.2.6 Une information financière et budgétaire conforme à la réglementation alors en vigueur

L'information financière et budgétaire présentée lors du débat d'orientations budgétaires répond aux exigences de la réglementation alors en vigueur.

De façon plus concrète, la collectivité réunit préalablement au débat d'orientations budgétaires une commission des finances dédiée à la présentation aux élus de l'ensemble du dossier budgétaire (budget primitif, reprise des résultats, subventions).

S'agissant du débat d'orientations budgétaires, la collectivité adresse aux élus un mois avant le vote du budget un rapport retraçant notamment :

- Les orientations en fonctionnement en recettes (fiscalité directe et indirecte) et en dépenses (charges de personnel, subventions et participations financières, charges à caractère général) ;
- Les investissements avec la présentation des principaux projets ;
- La dette de la ville (typologie, caractéristiques, évolution) conformément à la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Enfin, comme pour le vote du budget primitif, la collectivité réunit une commission des finances spécifique en amont du vote du compte administratif.

La chambre rappelle toutefois que l'ensemble du dispositif existant doit désormais s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour ses parties relatives au débat d'orientations budgétaires⁸, aux informations financières essentielles jointes au budget primitif et compte administratif⁹, à l'étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement¹⁰ et sur la mise en ligne de la présentation des budgets et des comptes¹¹.

Selon la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre, la commune aurait bien intégré cette modification législative et l'aurait prise en compte dès 2016, dans la rédaction de ses documents budgétaires.

3.2.7 L'information de l'organe délibérant pourrait être améliorée

Une délibération du conseil municipal du 17 décembre 2015 abrogeant la délibération n° 42 du 10 avril 2014 relative aux délégations du maire autorise ce dernier à « *procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés aux financements des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a) de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c) de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires. Pour les opérations financières, il est précisé que cette autorisation s'étend :*

- *Au réaménagement de la dette communale, qu'il s'agisse de la renégociation, de remboursement anticipé avec ou sans la souscription d'un nouvel emprunt ou de remboursement par novation,*
- *Au recours à des contrats de couverture du risque de taux ou de change dans le cadre de la politique d'endettement engagée par la ville, de sa volonté de se protéger contre les risques financiers et d'optimiser le coût de sa dette et des caractéristiques qui seront éventuellement précisées par le conseil.*

Chaque opération est limitée à un montant de 11 millions d'euros ».

⁸ Articles L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

⁹ Articles L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Article L. 1611-9 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* » des décisions prises par le maire en vertu des délégations qui lui ont été consenties par le conseil municipal dont la réalisation des emprunts mentionnée au 3° de l'article L. 2122-22 du même code.

Or, la notion de rendre compte dépasse le cadre de l'information formelle de l'engagement de négociation avec un établissement bancaire ou de la signature d'un contrat d'emprunt. À ce titre, les circulaires du 4 avril 2003 et du 25 juin 2010 relatives au régime des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers précisent que l'obligation d'information va au-delà de la seule présentation des annexes budgétaires des budgets primitifs et des comptes administratifs.

Il s'agit, en effet, de rendre compte de la façon dont le maire a mis en œuvre la délégation qui lui a été consentie et, de façon plus générale, de la politique de financement suivie.

L'information du conseil municipal sur l'état et la gestion de la dette pourrait, par conséquent, être encore améliorée en reprenant les recommandations issues de la circulaire du 25 juin 2010 précitée et qui vise à :

- Définir le contenu de la délégation de pouvoir de l'assemblée délibérante à l'exécutif c'est-à-dire son champ (conformité à la stratégie d'endettement et fixation des caractéristiques essentielles des contrats) et sa durée effective.
- Exercer un contrôle effectif sur les actes de l'exécutif effectués en son nom au travers d'une information obligatoire suivant une périodicité et des conditions définies dans la délégation, mais aussi l'établissement d'un rapport annuel sur l'état et l'évolution de la dette.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait donc recommandé au maire d'améliorer l'information du conseil municipal en matière de gestion de la dette en s'inspirant des dispositions de la circulaire interministérielle précitée du 25 juin 2010.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que la présentation chaque année depuis 2011 au conseil municipal d'un rapport sur l'état et l'évolution de la dette permettait aux « *membres du Conseil [d'être] parfaitement informés de l'endettement de la commune, de la structure et de la composition de la dette, des éventuels emprunts, de son évolution* ».

La chambre en prend acte, en soulignant toutefois que, le maire n'ayant pas transmis à l'appui de sa réponse les rapports produits depuis 2011, ni « *le « verbatim » des questions posées par les conseillers municipaux lors de la présentation de ce rapport* », il ne lui a pas été possible de mesurer la qualité des informations qui leur ont été ainsi dispensées.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

La présente partie est consacrée à l'examen des recettes et dépenses du budget principal avant de traiter de l'équilibre financier de la collectivité et de la dette.

À titre liminaire, il convient de rappeler que le précédent examen de gestion de la commune, relatif aux exercices 2002 à 2009, avait conduit la chambre à souligner le fait que les dépenses de fonctionnement augmentaient plus rapidement que les recettes en dépit des transferts de compétence opérés à l'intercommunalité et que cet « effet ciseaux » était de nature à compromettre, à paramètres constants, la capacité d'autofinancement de la commune et ses investissements futurs sauf à recourir à un endettement supplémentaire.

La commune avait alors été invitée à poursuivre ses efforts de maîtrise des dépenses, notamment en matière de gestion du personnel, en faisant preuve de davantage de rigueur s'agissant du régime indemnitaire, ou en matière d'achat public.

4.1 Les recettes du budget principal

En 2015, les produits de gestion sont de 51 M€ et présentent un profil stable durant la période sous revue. Cela représente 1 102 € par habitant pour une moyenne de la strate¹² à 1 469 €.

Ces produits se composent essentiellement d'une part dite « flexible »¹³ (ressources fiscales propres et ressources d'exploitation) de 38,7 M€, soit 75 % du total. Les ressources fiscales représentent 34,5 M€, soit 90 % de ces produits « flexibles ». Les ressources dites « rigides » sont de 12,2 M€ et se composent des ressources institutionnelles (10,8 M€) et participations, ainsi que de la fiscalité reversée (1,3 M€). Elles représentent 24 % des produits de gestion.

Le tableau ci-dessous retrace ces éléments.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	30 246 848	31 618 068	31 882 588	31 452 940	34 540 246	3,4 %
+ Ressources d'exploitation	3 071 297	3 336 017	3 674 467	3 829 326	4 168 068	7,9 %
= Produits "flexibles" (a)	33 318 145	34 954 085	35 557 054	35 282 266	38 708 314	3,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 503 833	12 539 462	12 244 031	11 774 696	10 843 825	-3,5 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	2 003 580	2 003 580	1 969 609	1 404 602	1 381 198	-8,9 %
= Produits "rigides" (b)	14 507 413	14 543 042	14 213 640	13 179 298	12 225 023	-4,2 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	137 397	156 036	0	160 264	N.C.
= Produits de gestion	47 825 558	49 634 524	49 926 731	48 461 564	51 093 600	1,7 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

¹² Strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

¹³ Les ressources « flexibles » sont celles liées à la fiscalité ou aux produits des services et du domaine. Elles se distinguent des ressources pouvant être considérées comme « rigides », à raison de leur caractère institutionnel ou intercommunal.

4.1.1 Détail des ressources fiscales

Les ressources fiscales propres se sont élevées à 34,5 M€ en 2015 mais se sont établies à environ 31 M€ de 2011 à 2014.

L'évolution entre 2014 et 2015 est due, selon la collectivité, au relèvement des taux d'imposition justifié par le financement de la contribution financière de la commune au budget du service départemental d'incendie et de secours présentée comme liée à la dissolution au 1^{er} janvier 2015 du syndicat intercommunal de la caserne des sapeurs-pompiers conformément au schéma de coopération intercommunale. En conséquence, les taux ont été modifiés comme suit :

- Taxe d'habitation : de 17,84 % à 19,51 % ;
- Taxe foncière : de 12,81 % à 13,93 % ;
- Taxe foncière sur le non bâti : de 21,12 % à 22,97 %.

Les impôts locaux représentent 80 % des ressources fiscales propres sur l'ensemble de la période. En 2015, leur produit est de 28,5 M€. Le tableau ci-dessous retrace ces éléments.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	23 679 826	24 703 003	25 211 937	25 421 054	28 582 059	4,8 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	2 071 374	2 813 514	2 920 089	2 276 907	2 254 860	2,1 %
+ Taxes sur activités industrielles	1 000 149	1 017 462	1 048 736	1 023 546	988 508	-0,3 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	11 484	12 012	12 456	12 876	312 ¹⁴	-59,4 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	3 484 015	3 072 077	2 689 369	2 718 557	2 714 507	-6,0 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	30 246 848	31 618 068	31 882 588	31 452 940	34 540 246	3,4 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.1.2 Détail de la fiscalité reversée

La fiscalité reversée s'est établie à 1,3 M€ en 2015 et a connu une baisse de près de 9 % en variation annuelle moyenne durant la période sous revue. Cette variation est liée à la baisse de la dotation de solidarité communautaire, dont le montant est passé de 999 160 € en 2013 à 484 580 € en 2014 et 2015.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que le montant global versé à la commune par la métropole n'avait pas diminué puisque la différence de 514 580 € avait été versée à la commune au cours des exercices 2014 et 2015 sous la forme d'un fonds de concours en investissement. Il a ajouté que la somme de 999 160 € avait de nouveau été versée par la métropole dans son intégralité au titre de la dotation de solidarité communautaire en 2016.

¹⁴ Jusqu'en 2014, la taxe sur les pylônes électriques a été imputée au compte 7343 avant d'être imputée au compte 731111. En 2015, la commune a perçu 13 188 € au titre de cette taxe, somme qui a été déduite du rattachement des recettes de 2014 faisant apparaître un reliquat de 312 € en 2015.

La chambre en prend note mais croît utile de rappeler qu'en application des dispositions combinées des articles L. 5217-7 et L. 5215-26 du CGCT, le versement de fonds de concours n'est autorisé que pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, après accords concordants exprimés à la majorité simple par les organes délibérants des deux collectivités concernées (en l'espèce, le conseil métropolitain et le conseil municipal). Par ailleurs le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par l'organisme qui en bénéficie.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	1 004 420	1 004 420	1 004 420	1 004 420	1 004 420	0,0 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	999 160	999 160	999 160	484 580	484 580	- 16,5 %
+/- Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	-33 971	-84 398	-107 802	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	0	0	0	0	0	N.C.
= Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	2 003 580	2 003 580	1 969 609	1 404 602	1 381 198	- 8,9 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.1.3 Détail des ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont atteint 4,1 M€ en 2015. Elles ont progressé de 8 % par an en moyenne durant la période sous revue du fait des augmentations des droits de stationnement et de location sur la voie publique (augmentation du nombre de places de stationnement et du montant de l'amende), des redevances et droits des services à caractère culturel liés au musée Renoir à la suite de sa réouverture et des redevances et droits des services à caractère sportif.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 721 041	2 946 066	3 275 338	3 423 569	3 781 643	8,6 %
Autres produits de gestion courante (b)	350 256	389 951	399 129	405 757	386 425	2,5 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	3 071 297	3 336 017	3 674 467	3 829 326	4 168 068	7,9 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.1.4 Détail des ressources institutionnelles

Le montant total des dotations de l'Etat a diminué durant la période sous revue, passant de 9,2 M€ en 2011 à 7 M€ en 2015 : la dotation globale de fonctionnement a été réduite de 6,6 % par an en moyenne et la dotation générale de décentralisation a été quasiment supprimée en 2013.

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur le fait que cette baisse devrait se poursuivre, le contexte national de contrainte budgétaire ayant suscité l'enclenchement d'une réduction des ressources institutionnelles dont les effets se font déjà ressentir.

En revanche, les participations ont connu une hausse de 6 % par an en variation annuelle moyenne, passant de 1,5 M€ en 2011 à 2 M€ en 2015. Au final, les ressources institutionnelles sont passées de 12,5 M€ en 2011 à 10,8 M€ en 2015.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	9 221 319	8 926 462	8 631 462	8 054 066	7 026 236	- 6,6 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	7 852 277	7 694 324	7 522 538	7 056 034	6 075 080	- 6,2 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 369 042	1 232 138	1 108 924	998 032	951 156	- 8,7 %
Autres dotations	33 747	77 835	5 030	5 030	5 030	- 37,9 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	33 747	77 835	5 030	5 030	5 030	- 37,9 %
Participations	1 586 091	1 878 721	1 943 073	2 165 214	2 007 710	6,1 %
<i>Dont État</i>	85 054	45 755	57 889	164 790	291 500	36,1 %
<i>Dont régions</i>	6 400	0	0	0	0	- 100,0 %
<i>Dont départements</i>	99 232	92 841	88 770	75 236	86 705	- 3,3 %
<i>Dont communes</i>	123 827	106 265	96 028	127 267	122 478	- 0,3 %
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont fonds européens</i>	0	2 760	0	0	4 443	N.C.
<i>Dont autres¹⁵</i>	1 271 578	1 631 100	1 700 387	1 797 921	1 502 584	4,3 %
Autres attributions et participations	1 662 676	1 656 444	1 664 466	1 550 386	1 804 848	2,1 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	1 631 891	1 623 648	1 592 954	1 539 030	1 679 584	0,7 %
<i>Dont autres</i>	30 785	32 796	71 512	11 356	125 264	42,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 503 833	12 539 462	12 244 031	11 774 696	10 843 825	- 3,5 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.2 Les charges du budget principal

Durant la période sous revue, les charges de gestion présentent un profil haussier. Elles sont en effet passées de 41,3 M€ en 2011 à 45,4 M€ en 2015 (soit une augmentation moyenne annuelle de 2,4 %).

En dépit des transferts de compétences opérés vers les structures intercommunales successives, les charges n'ont donc pas connu de mouvement à la baisse. Sur ce point, la collectivité avance comme argument la priorité donnée à l'entretien de son patrimoine et au développement de prestations nouvelles pour répondre aux besoins de ses concitoyens (petite enfance¹⁶).

¹⁵ Soldes créditeurs des comptes 7476 (CCAS et caisses des écoles) et 7478 (autres organismes). Au cas d'espèce, il s'agit des participations de la caisse d'allocations familiales au fonctionnement des structures petite enfance.

¹⁶ Ouverture en 2012 de la crèche des Boutons d'Or (quartier de Val Fleuri), réservation de berceaux auprès d'une structure privée d'accueil collectif à partir de 2013 (383 235,65 € TTC en 2015).

La hausse constatée est en partie imputable à la ligne « *Autres charges de gestion* », qui est passée de 800 000 € en moyenne sur la période de 2011 à 2014 à 3,1 M€ en 2015 (soit une augmentation de 41 % par an en moyenne) en raison de l'augmentation de la contribution financière précitée (cf. le point 4.1.1 sur les ressources fiscales) de la commune au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir qu'après neutralisation de la part correspondant à la contribution de la commune au financement du SDIS, les charges de gestion de la collectivité n'avaient progressé que de 1,1% par an en moyenne.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	8 652 112	8 930 321	9 654 971	9 387 606	9 011 807	1,0 %
+ Charges de personnel	25 751 360	26 445 620	26 949 874	27 781 158	27 536 445	1,7 %
+ Subventions de fonctionnement	6 178 003	5 858 742	6 161 669	6 103 908	5 748 854	- 1,8 %
+ Autres charges de gestion	788 908	769 127	830 516	825 791	3 115 224	41,0 %
= Charges de gestion	41 370 384	42 003 810	43 597 030	44 098 463	45 412 330	2,4 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général présentent un profil stable sur l'ensemble des postes considérés durant la période sous revue et sont de l'ordre de 9 M€ en 2015. Seule la ligne « *Remboursement de frais* » connaît une forte variation à la hausse de 2014 à 2015 en raison de l'imputation du paiement des postes de secours liés à la surveillance des plages au compte 62878 et non plus au compte 012/6218.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	8 652 112	8 930 321	9 654 971	9 387 606	9 011 807	1,0 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	2 788 105	2 948 970	3 092 536	2 895 251	2 779 589	- 0,1 %
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	877 251	886 641	898 844	911 318	953 125	2,1 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	2 324 558	2 455 019	2 569 853	2 734 713	2 493 228	1,8 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	159 923	161 412	164 757	177 385	174 413	2,2 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	556 367	511 274	637 180	540 181	514 572	- 1,9 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	18 474	58 491	26 220	71 996	148 581	68,4 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	332 773	323 109	749 655	729 489	741 391	22,2 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	645 399	566 227	465 507	456 879	427 281	- 9,8 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	360 524	348 427	364 858	279 892	230 360	- 10,6 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	234 950	287 775	303 070	256 679	193 823	- 4,7 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	33 933	41 924	44 314	28 451	21 788	- 10,5 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	245 986	285 926	240 339	245 453	235 577	- 1,1 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	73 868	55 125	97 836	59 920	98 080	7,3 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.2.2 Les charges de personnel

La rémunération du personnel présente également un profil stable durant la période sous revue. Les dépenses correspondantes sont passées de 18,2 M€ en 2011 à 19,1 M€ en 2015 (+ 1,2 % en variation annuelle moyenne).

La part de la rémunération du personnel titulaire par rapport à la rémunération totale des personnels est en progression : elle est passée dans le même temps de 81,6 % à 87,1 %.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	11 810 967	12 412 031	12 849 268	13 634 671	13 524 264	3,4 %
+ Régime indemnitaire	2 880 799	2 993 997	3 063 604	3 198 470	3 036 123	1,3 %
+ Autres indemnités	319 162	262 385	268 162	284 547	271 732	- 3,9 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	15 010 928	15 668 412	16 181 034	17 117 688	16 832 118	2,9 %
<i>En % des rémunérations</i>	81,6 %	83,2 %	85,0 %	87,4 %	87,1 %	
Rémunération principale	3 314 926	3 113 312	2 789 194	2 345 202	2 369 810	- 8,0 %
+ Régime indemnitaire	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3 314 926	3 113 312	2 789 194	2 345 202	2 369 810	- 8,0 %
<i>En % des rémunérations</i>	18,0 %	16,5 %	14,7 %	12,0 %	12,3 %	
Autres rémunérations (c)	76 313	57 307	67 335	114 010	121 461	12,3 %
= Rémunérations du personnel* (a+b+c)	18 402 168	18 839 031	19 037 564	19 576 900	19 323 390	1,2 %
Atténuations de charges	132 627	83 551	237 643	163 320	142 280	1,8 %
= Rémunérations du personnel	18 269 540	18 755 480	18 799 921	19 413 580	19 181 110	1,2 %

* Hors atténuations de charges.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

L'évolution des charges totales de personnel (charges comprises) présente un profil similaire à celle ci-dessus décrite des rémunérations du personnel. Leur montant total a atteint 27,5 M€ en 2015 (soit une progression de 1,7 % par an en moyenne sur la période de 2011 à 2015).

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	18 269 540	18 755 480	18 799 921	19 413 580	19 181 110	1,2 %
+ Charges sociales	6 862 371	7 043 283	7 500 293	7 716 541	7 776 289	3,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	527 269	559 280	566 721	576 134	579 047	2,4 %
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	N.C.
= Charges de personnel interne	25 659 181	26 358 043	26 866 935	27 706 255	27 536 445	1,8 %
<i>Charges sociales en % des charges de personnel (CP) interne</i>	26,7 %	26,7 %	27,9 %	27,9 %	28,2 %	
+ Charges de personnel externe	92 180	87 577	82 939	74 903	0	- 100,0 %
= Charges totales de personnel	25 751 360	26 445 620	26 949 874	27 781 158	27 536 445	1,7 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,0 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Au final, la structure des charges de gestion courante, synthétisée dans le tableau ci-dessus, fait apparaître un ratio élevé de charges de personnel par rapport aux charges courantes, de l'ordre de 60 %.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Structure moyenne
Charges à caractère général	8 652 112	8 930 321	9 654 971	9 387 606	9 011 807	20,7 %
+ Charges de personnel	25 751 360	26 445 620	26 949 874	27 781 158	27 536 445	61,0 %
+ Subventions de fonctionnement	6 178 003	5 858 742	6 161 669	6 103 908	5 748 854	13,6 %
+ Autres charges de gestion	788 908	769 127	830 516	825 791	3 115 224	2,9 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	774 699	757 638	907 518	1 010 580	580 632	1,8 %
= Charges courantes	42 145 083	42 761 448	44 504 548	45 109 043	45 992 962	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>61,1 %</i>	<i>61,8 %</i>	<i>60,6 %</i>	<i>61,6 %</i>	<i>59,9 %</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

La collectivité a fait observer que si le niveau de ses charges de personnel est élevé et traduit une rigidité certaine de ses dépenses de fonctionnement, leur montant par habitant reste inférieur à la moyenne de la strate (590 € par habitant contre 756 € par habitant en 2014) et que le ratio susmentionné peut s'expliquer par le niveau du dénominateur, à savoir les charges courantes, qui sont elles aussi inférieures à la moyenne de la strate (966 € par habitant contre 1 251 € par habitant en 2014). La collectivité a également fait valoir qu'au cours de la période examinée, ses charges de personnel n'avaient augmenté que de 2 % par an en moyenne, contre 4 % par an en moyenne au niveau national (données 2014).

Il n'en reste pas moins que le niveau des charges de personnel de la commune demeure relativement élevé et que l'augmentation continue de ses charges de personnel interne constitue un élément supplémentaire de rigidification des charges de personnel, qui sont des charges fixes, et limite les possibilités de redéploiement des crédits de la collectivité. Au cours de la période sous revue, les charges totales de personnel ont ainsi représenté plus de 50 % des produits de gestion.

4.2.3 Le financement des investissements

De 2011 à 2015, la commune de Cagnes-sur-Mer a réalisé 37 M€ d'investissements cumulés comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 368 680	10 719 235	9 921 977	6 066 211	4 017 771	37 093 875

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

La collectivité indique mener une politique d'investissement volontariste mais maîtrisée et en recourant de façon résiduelle à l'emprunt. Son objectif est, selon ses termes, d'offrir aux Cagnois une amélioration continue de leur cadre de vie sûr et solidaire. En cela, elle oriente en priorité son action sur l'entretien, l'amélioration énergétique et l'accessibilité des infrastructures de la collectivité¹⁷.

¹⁷ Une centaine de bâtiments et équipements. À cela se rajoute un bord de mer comprenant promenades, plages et ouvrages maritimes.

Elle indique également que son effort d'investissement reste très en deçà de la moyenne de la strate (1 021 € par habitant de 2009 à 2013 contre 1 668 € par habitant pour la moyenne de la strate) et que les grands projets structurants relèvent désormais d'une programmation et d'une gestion au niveau intercommunal : projet d'aménagement de la Villette, station d'épuration, port, requalification des quartiers Sainte-Luce et Béal, projet de parking souterrain au Cros-de-Cagnes).

S'agissant de la méthode suivie, la programmation de l'effort d'investissement de la commune est conçue sur le fondement d'une étude prospective réalisée sous la forme d'un audit sur la sécurité et sur la préservation du patrimoine communal réalisé en 2006. Aussi, la collectivité a-t-elle établi une programmation pluriannuelle de l'investissement sur huit ans afin de remettre à niveau les espaces clos et couverts ainsi que l'ensemble des installations techniques en privilégiant à hauteur de 50-60 % les groupes scolaires et les structures destinées à la petite enfance et de 20-30 % les bâtiments sportifs et culturels.

Depuis, l'achèvement de ce plan en 2014, les investissements ont vu leur niveau reculer passant de 6 M€ en 2014 à 4 M€ en 2015.

Pour les exercices à venir, la commune s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'Agenda 21 et arrête comme priorité l'exécution des plans d'actions relatifs à l'accessibilité des bâtiments communaux (schéma directeur immobilier du handicap) et le développement durable (maîtrise des énergies et des consommations de fluides et d'électricité).

Afin de soutenir son programme d'investissement durant la période sous revue, la collectivité a pu s'appuyer sur une capacité d'autofinancement nette positive (15 M€ sur la période), de recettes d'investissement (apports du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et de subventions) pour un montant équivalent et disposer ainsi d'un financement propre de l'ordre de 30 M€ sur cinq ans.

Le tableau ci-dessous retrace ces éléments.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	5 332 208	6 914 931	5 416 210	3 702 127	5 088 402	26 453 878
- Annuité en capital de la dette	5 551 468	1 224 852	1 271 357	1 386 171	1 521 191	10 955 039
= CAF nette ou disponible (C)	- 219 260	5 690 079	4 144 854	2 315 955	3 567 211	15 498 839
Taxes d'aménagement	209 466	11 993	-9 259	-41 252	918	171 866
+ Fonds de compensation de la TVA	798 814	940 115	1 198 534	1 209 956	846 179	4 993 598
+ Subventions d'investissement reçues	1 741 198	1 051 013	506 775	515 643	929 594	4 744 223
+ Produits de cession	6 500	1 941 950	0	2 572 550	493 420	5 014 420
+ Autres recettes	0	0	7 500	26 675	72 553	106 728
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	2 755 978	3 945 071	1 703 550	4 283 572	2 342 663	15 030 835
= Financement propre disponible (C+D)	2 536 718	9 635 151	5 848 403	6 599 528	5 909 874	30 529 674
<i>Financement propre disponibles / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>39,8 %</i>	<i>89,9 %</i>	<i>58,9 %</i>	<i>108,8 %</i>	<i>147,1 %</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Pour autant, la programmation des investissements et leur niveau a entraîné un besoin de financement de 2011 à 2014 qui a nécessité un recours à l'emprunt en 2011, 2013 et 2014 comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
Financement propre disponible	2 536 718	9 635 151	5 848 403	6 599 528	5 909 874	30 529 674
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 368 680	10 719 235	9 921 977	6 066 211	4 017 771	37 093 875
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 544 325	2 206 648	1 328 366	958 659	680 141	6 718 138
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	457 059	0	2 500 000	0	2 957 059
+/- Participations et investissements financiers nets	- 2 202 165	2 465 191	107 942	- 2 533 322	- 28 712	- 2 191 067
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 89 540	- 148 696	63 945	13 822	- 25 403	- 185 872
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 442	- 21 482	21 924	17 713	17 713
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 084 583	-6 064 728	-5 595 309	-383 917	1 283 790	-13 844 747
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 303 862	0	1 000 000	1 590 000	0	6 893 862
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 219 279	-6 064 728	-4 595 309	1 206 083	1 283 790	-6 950 885

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

En définitive, l'effort d'investissement de la collectivité, qui mesure sa capacité à investir au regard de son train de vie courant, a évolué selon le détail figurant dans le tableau suivant et n'appelle pas d'observation.

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement réelles nettes (A)	6 368 680	10 719 235	9 921 977	6 066 211	4 017 771
Recettes réelles de fonctionnement (B)	47 825 558	49 634 524	49 926 731	48 461 564	51 093 600
Effort d'investissement (%) [A/B*100]	13 %	22 %	20 %	13 %	8 %

Source : données logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et retraitement CRC.

L'évolution de l'autofinancement traduit la pérennité du financement de l'investissement. Hormis 2011, son niveau et son orientation n'appellent pas non plus d'observation.

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Épargne nette (A)	-219 260	5 690 079	4 144 854	2 315 955	3 567 211
Dépenses d'équipement réelles nettes (B)	6 368 680	10 719 235	9 921 977	6 066 211	4 017 771
Autofinancement de l'investissement (%) [A/B*100]	-3 %	53 %	42 %	38 %	89 %

Source : données logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et retraitement CRC.

4.3 L'équilibre financier du budget principal

4.3.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la capacité financière de la collectivité à générer un surplus sur son fonctionnement pour financer l'annuité de dette et financer l'investissement. Au cas d'espèce, si l'excédent brut de fonctionnement est relativement stable sur la période, il se situe néanmoins en deçà des indicateurs usuellement retenus par les chambres régionales des comptes (20 % à 22 % des produits de gestion) et peut être qualifié d'insuffisant au regard de ces références (il a atteint 11,1 % en 2015).

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	47 825 558	49 634 524	49 926 731	48 461 564	51 093 600	1,7 %
Charges de gestion (B)	41 370 384	42 003 810	43 597 030	44 098 463	45 412 330	2,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 455 174	7 630 714	6 329 701	4 363 101	5 681 270	- 3,1 %
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>13,5 %</i>	<i>15,4 %</i>	<i>12,7 %</i>	<i>9,0 %</i>	<i>11,1 %</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.3.2 La capacité d'autofinancement brute et nette

L'épargne brute ou capacité d'autofinancement (CAF brute) est le flux de liquidités récurrent dégagé par le fonctionnement de l'exercice qui est disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement. Elle donne un éclairage sur l'aisance de la section de fonctionnement et sur la capacité à se désendetter et/ou investir. Usuellement, le niveau attendu de CAF brute est de l'ordre de 15 %. Au cas d'espèce, le niveau est positif durant la période sous revue mais apparaît néanmoins faible, au regard de cette référence, avec un taux de 10 % en 2015.

L'épargne nette représente le solde disponible une fois payés les charges courantes, l'exceptionnel, les frais financiers et le remboursement normal de l'annuité en capital de la dette. Il s'agit de l'autofinancement réellement disponible pour financer les dépenses d'équipement. Au cas d'espèce, le taux d'épargne net est positif sur l'ensemble de la période.

Le tableau ci-dessous retrace ces éléments.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	5 332 208	6 914 931	5 416 210	3 702 127	5 088 402	26 453 878
En % des produits de gestion	11,1 %	13,9 %	10,8 %	7,6 %	10,0 %	
- Annuité en capital de la dette	5 551 468	1 224 852	1 271 357	1 386 171	1 521 191	10 955 039
= CAF nette ou disponible	- 219 260	5 690 079	4 144 854	2 315 955	3 567 211	15 498 839
En % des produits de gestion	0 %	11 %	8 %	5 %	7 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.4 La situation bilancielle du budget principal

4.4.1 Le fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global représente une ressource durable destinée à financer les investissements et les emplois nets du cycle d'exploitation. Son évolution, en fonction du niveau des ressources propres élargies, des dettes déduction faite des emplois immobilisés, est décrite dans le tableau ci-dessous.

Au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Ressources propres élargies¹⁸	202 525 321	211 770 932	219 195 168	223 378 852	229 594 592	3,2 %
+ Dettes financières (hors obligations)	18 830 337	17 754 181	17 418 879	17 608 886	16 160 017	- 3,8 %
= Ressources stables (A)	221 355 658	229 525 113	236 614 047	240 987 738	245 754 609	2,6 %
Emplois immobilisés (B)	207 775 374	222 009 557	233 693 800	236 861 390	240 239 614	3,7 %
= Fonds de roulement net global (A-B)	13 580 285	7 515 557	2 920 248	4 126 349	5 514 995	- 20,2 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>117,6</i>	<i>64,2</i>	<i>24,0</i>	<i>33,4</i>	<i>43,8</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Le niveau de fonds de roulement net global n'appelle pas d'observation particulière hormis le fait qu'il soit excessif en 2011 et insuffisant en 2013, les préconisations d'usage étant de disposer d'un fonds de roulement net global en nombre de jours de charges courantes compris entre 30 et 90 jours.

4.4.2 La trésorerie

La trésorerie de la collectivité est positive sur l'ensemble de la période sous revue oscillant entre 29,8 jours de charges courantes et 143,3 jours de charges courantes et de l'ordre de 63 jours en moyenne hors ces extrêmes, à un niveau qui n'appelle pas d'observation. Le tableau ci-dessous retrace ces éléments.

Au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	13 580 285	7 515 557	2 920 248	4 126 349	5 514 995	- 20,2 %
- Besoin en fonds de roulement global	-2 965 498	-514 287	-708 445	-2 338 123	-3 057 193	0,8 %
=Trésorerie nette	16 545 783	8 029 844	3 628 693	6 464 471	8 572 187	- 15,2 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>143,3</i>	<i>68,5</i>	<i>29,8</i>	<i>52,3</i>	<i>68,0</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

De façon résumée, l'équilibre financier du budget principal de la commune fait ressortir une capacité financière constante propre à générer un surplus sur son fonctionnement pour financer l'annuité de sa dette et ses investissements.

¹⁸ Les ressources propres élargies sont constituées des dotations, réserves et affectations auxquelles ont été ajoutées les différences sur réalisation, le résultat de fonctionnement, les subventions d'investissement ainsi que les provisions pour risques et charges.

4.4.3 La dette

4.4.3.1 Le volume de la dette du budget principal

L'encours de la dette au 31 décembre 2015 est de 16,1 M€ et connaît une variation annuelle moyenne de - 3,8 % durant la période sous revue comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	26 043 688	18 830 337	17 754 181	17 418 879	17 608 886	- 9,3 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	5 551 468	1 224 852	1 271 357	1 386 171	1 521 191	- 27,6 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 89 540	- 148 696	63 945	13 822	- 25 403	- 27,0 %
+/- Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	- 6 055 285	0	0	0	46 918	N.C.
+ Nouveaux emprunts	4 303 862	0	1 000 000	1 590 000	0	- 100,0 %
= Encours de dette au 31 décembre	18 830 337	17 754 181	17 418 879	17 608 886	16 160 017	- 3,8 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Le taux d'intérêt apparent du budget principal est de 3,6 % en 2015 et présente un profil stable sur la période. Il n'appelle pas d'observation.

La capacité de désendettement d'une collectivité mesure la rapidité avec laquelle cette dernière serait en capacité de se désendetter si elle en faisait le choix d'y consacrer l'intégralité de son épargne brute.

Au cas d'espèce, elle est de 3,2 années en 2015 et présente un profil stable durant la période sous revue. Elle traduit un endettement maîtrisé. Ces éléments sont retracés dans le tableau ci-dessous.

Principaux ratios d'alerte	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'intérêt apparent du budget principal	4,1 %	4,3 %	5,2 %	5,7 %	3,6 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	3,5	2,6	3,2	4,8	3,2

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

4.4.3.2 La structure de la dette du budget principal

Au 31 août 2015, la dette de la commune de Cagnes-sur-Mer comptait 13 emprunts contractés auprès de six groupes bancaires pour près de 17 M€.

Les tableaux ci-dessous résument les emprunts souscrits selon que le taux soit fixe, variable ou selon que la dette soit structurée.

	Désignation	Prêteur	Taux	Capital restant dû	Durée résiduelle
Taux fixe 3,4 M€ (21 %)	26961A	Crédit Foncier	3,89 %	0,9 M€	13 ans
	000375	Crédit Foncier	4,94 %	2,4 M€	5 ans
	SDEG03	SDEG Alpes-Maritimes	3,71 %	0,02 M€	7 ans
	SDEG02	SDEG Alpes-Maritimes	3,93 %	0,04 M€	10 ans
	SDEG01	SDEG Alpes-Maritimes	3,21 %	0,09 M€	7 ans
	0007/027	CDC	3,75 %	0,02 M€	0,5 ans
Taux variable 3,5 M€ (21 %)	000378-conso	SFIL	0 % (Euribor 3 mois +0 %)	2 M€	3 ans
	10278 00851 00025302102	Crédit Mutuel	1,49 % (Euribor 3 mois +1,5 %)	1 M€	14 ans
	6627 5031624	CDC	2 % (Livret A +1 %)	0,5 M€	24 ans

Source : contrats d'emprunts et analyse Finance Active.

	Désignation	Prêteur	Taux	Capital restant dû	Durée résiduelle	Classification charte ¹⁹
Dette structurée 9,6 M€ (58 %)	000376-ream	SFIL	3,87 % si change EUR-CHF> ou =1,40 ; 3,87 % +50 %*(1,40-EUR-CHF)/EUR-CHF	3,5 M€	22 ans	6F
	377	SFIL	3,19 % si la change USD-CHF> ou =1 ; sinon 3,19 % +25 %*(1-USD-CHF)/USD-CHF Fixe	3,6 M€	23 ans	6F
	368	CACIB	Taux fixe 5,5 % annulable par la banque si passage Euribor03M +0,5 % (annulation possible à chaque échéance à compter du 02 août 2009)	1,8 M€	25 ans	1C
	372	SFIL	3,66 % si Euribor 12 M< ou =5,5 % sinon Euribor 12M +0 %	0,8M €	21 ans	1B

Source : contrats d'emprunts et analyse Finance Active.

La collectivité a souhaité rééquilibrer la composition de sa dette de manière à diminuer la part de dette jugée à risque. En effet, au 31 août 2015, les produits jugés à risque (hors charte de bonne conduite) représentaient 42 % de la dette de la commune.

¹⁹ La mise en place, en 2009, dans le cadre de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales d'une classification des produits structurés (classification dite « Gissler ») et la rénovation des annexes budgétaires des collectivités territoriales relatives à la dette ont permis d'améliorer de façon significative l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts structurés. La classification de la charte est destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités. Elle permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire interministérielle n° NOR IOCCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics définit une catégorie « hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

Aussi, la collectivité, appuyée par un cabinet de conseil, a-t-elle engagé des négociations avec la SFIL en liaison avec l'ensemble des services de l'État concernés en vue de désensibiliser sa dette. En conséquence, les nouveaux contrats relatifs au refinancement des emprunts à risques ont été adoptés par délibération du 30 octobre 2015, signés le 23 novembre 2015 et, en contrepartie, la collectivité a bénéficié de 6,1 M€ au titre du fonds de soutien. Une première échéance était prévue en 2016 à réception de la convention puis par treizième au 15 mars de l'année suivante jusqu'en 2028. Désormais, la dette de la collectivité se résume à deux emprunts souscrits auprès de la SFIL et relevant de la classification 1A telle que définie par la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics :

Référence	Prêteur	Montant du prêt dont capital refinancé	Taux	Pénalités (comprises dans le montant du prêt)	Durée résiduelle
MPH 252285 EUR (anc.377)	SFIL	5,8 M€	Taux fixe de 3,25 % avec un mode d'amortissement progressif (5 %)	2,5 M€	17 ans
MPH 273841 EUR (anc. 000376-ream)	SFIL	10,3 M€	Taux fixe de 3,25 % avec un mode d'amortissement constant	6,9 M€	19 ans

Source : contrats d'emprunts et analyse Finance Active.

La chambre n'a pas examiné le détail des conditions de renégociation de cette opération de restructuration qui coûte, toutes choses égales par ailleurs, 9,4 M€ de pénalités à la collectivité.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La présente partie relative aux ressources humaines traite des effectifs, du temps de travail, de la gestion de carrière, de la rémunération et de ses accessoires.

5.1 Les effectifs de la commune

5.1.1 Le suivi des effectifs de la commune est satisfaisant

Le niveau des effectifs en équivalent temps plein (ETP) varie peu au cours de l'ensemble de la période sous revue. Il diminue même sur l'ensemble de la période de 2 % (de 730 à 716 ETP).

Les évolutions à la hausse constatées entre 2011 et 2013 sont imputables à la création d'une nouvelle crèche avec cuisine sur place, au recrutement d'opérateurs lié à la montée en puissance de la vidéosurveillance au sein de la commune ainsi qu'à l'agrandissement du musée Renoir.

En revanche, le nombre d'ETP décroît entre 2014 et 2015 pour atteindre un niveau inférieur à celui enregistré en 2011 sous l'effet combiné de l'absence de création de nouveaux services ou d'extension de services existants et de la politique de non remplacement systématique des départs pour retraite.

Le tableau ci-dessous présente le niveau des effectifs budgétaires et celui des effectifs pourvus.

	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs permanents budgétaires (a)	735	747	767	773	756
Effectifs permanents pourvus (ETP) (b)	730,92	741,28	746,30	733,46	716,33
Différence (a-b)	4,08	5,72	20,7	39,54	39,67
Taux effectif (b/a*100)	99,4 %	99,2 %	97,3 %	94,9 %	94,7 %

Source : comptes administratifs.

Il ressort de ce tableau une différence ténue entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus sur l'ensemble de la période puisque le taux effectif s'établit pour chaque exercice à plus de 94 %. Le faible écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus traduit ainsi un suivi satisfaisant de la situation des effectifs communaux.

5.1.2 L'évolution des charges de personnel de la commune diffère de l'évolution de ses effectifs

Les charges totales de personnel ont augmenté entre 2011 et 2015 de 1,7 % en moyenne annuelle comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel interne	25 659 181	26 358 043	26 866 935	27 706 255	27 536 445	1,8 %
Charges de personnel externe	92 180	87 577	82 939	74 903	0	-100,0 %
Charges totales de personnel	25 751 360	26 445 620	26 949 874	27 781 158	27 536 445	1,7 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

Cette tendance est cohérente avec celle constatée par l'observatoire des finances locales dans son rapport sur les finances des collectivités locales 2015, qui fait état d'une augmentation annuelle des dépenses des personnels communaux comprise entre 1,8 % et 4 % selon les exercices entre 2011 et 2014.

Elle suit, toutefois, une évolution contraire à celle des effectifs présentés *supra* qui connaissent une diminution depuis 2013 et ont enregistré en 2015 un niveau inférieur à celui de 2011.

Cette hausse des charges de personnel s'explique cependant par des facteurs externes à la collectivité, tels que l'augmentation du taux de la contribution employeur due à la CNRACL (28,8 % en 2013 et 30,5 % en 2015) ou la revalorisation des grilles de salaires des agents de catégorie C et B.

La chambre appelle donc l'attention de la commune sur cette évolution des charges de personnel alors même que ses effectifs décroissent.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que les charges de personnel par habitant de la commune étaient inférieures à la moyenne de la strate, ainsi que le nombre d'habitants par agent (un pour 57 contre un pour 40, voire un pour 20).

La chambre relève que, selon les données de la direction générale des finances publiques, les charges de personnel par habitant de la commune de Cagnes-sur-Mer sont effectivement inférieures à la moyenne de la strate. Elles se sont élevées à 584 € par habitant en 2015, alors que la moyenne de la strate s'est établie la même année à 758 € par habitant.

5.2 Le temps de travail

La présente partie traite de la durée annuelle du temps de travail, des congés, des heures supplémentaires et de l'absentéisme.

5.2.1 Une durée annuelle du travail non conforme à la réglementation

Le temps de travail est régi par les dispositions de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale et celles des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000²⁰ et n° 2001-623 du 12 juillet 2001²¹.

L'organisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale est alignée sur celle de la fonction publique d'État. Ainsi, conformément à l'article 1 du décret n° 2000-815 précité « *le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées* ».

La délibération du conseil municipal du 5 décembre 2001 fixe le temps de travail annuel à 1 600 heures et n'a pas fait l'objet d'une modification à la suite de l'allongement de la durée légale de travail de 1 600 heures à 1 607 heures pour tenir compte de la journée de solidarité. Ceci se traduit par un coût budgétaire comme indiqué dans le tableau suivant :

Effectif de la collectivité exprimé en ETP ²² (a)	716 ETP
Volume horaire légal (b)	1 607 heures
Volume horaire annuel de la collectivité (c)	1 600 heures
Volume d'heures de travail « perdues » [(a x b) – (a x c)] = d	5 012 heures
Effectif théorique « perdu » (d/b) = e	3,1
Coût moyen annuel d'un agent ²³ (f)	38 459 €
Surcoût budgétaire (e*f)	119 948 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer et législation en vigueur sur la durée légale du travail.

En conséquence, la fixation de la durée annuelle de travail à un niveau inférieur à la durée réglementaire procure un avantage irrégulier aux agents de la commune et entraîne un surcoût annuel estimé à 119 948 €, soit l'équivalent de 3,1 ETP.

Il est demandé à la collectivité de mettre un terme à cette irrégularité.

Selon la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre, la commune aurait pris les mesures nécessaires pour y mettre fin. Cependant l'ordonnateur n'a produit à l'appui de cette affirmation aucune pièce en attestant.

²⁰ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

²¹ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

²² ETP au 31/12/2015.

²³ Coût moyen d'un ETP = charges totales de personnel/nombre d'ETP = 27 536 445 €/716 ETP en 2015 = 38 459 €.

5.2.2 Le régime de congés

5.2.2.1 Un défaut de base réglementaire pour les congés annuels

Jusqu'en 2015, les agents de la collectivité bénéficiaient de deux jours de congés annuels en plus du régime légal. Cet avantage indu a été supprimé par simple avis du comité technique paritaire du 20 novembre 2015, avec prise d'effet à compter du 1^{er} janvier 2016.

Si la collectivité a précisé que ces mesures constituaient une simple mise en conformité avec la réglementation en vigueur, elle est néanmoins invitée à délibérer sur ce point afin d'améliorer la lisibilité de son régime de congés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé la suppression des deux jours de congés mais n'a pas précisé si le conseil municipal allait délibérer sur ce sujet.

5.2.2.2 Le régime des congés exceptionnels

Par simple avis du comité technique paritaire du 20 novembre 2015, appliqué depuis le 1^{er} janvier 2016 sans avoir fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, le nombre de jours de congés exceptionnels accordés aux agents à l'occasion de certains événements familiaux a été diminué comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Type d'évènements	Durée initiale	Durée actuelle
Mariage de l'agent	5 jours	5 jours
Conclusion d'un PACS	3 jours	2 jours
Maladie très grave du conjoint, père, mère, enfant de plus de 16 ans	3 jours	2 jours
Décès du conjoint, père, mère, enfant, partenaire de PACS	3 jours	2 jours
Décès d'un parent en ligne directe : frère, sœur, grands-parents, petits-enfants	2 jours	1 jour
Délai de route à l'occasion d'un décès	1 à 2 jours	0 jour
Total	17 à 18 jours	13 jours

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

En ce domaine, la collectivité a pris le parti de se rapprocher des dispositions applicables à la fonction publique d'État. Sur ce point également, la chambre l'invite à délibérer afin d'améliorer la lisibilité de son régime de congés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé le dispositif de congés exceptionnels en vigueur mais n'a pas annoncé qu'il allait le soumettre au délibéré du conseil municipal.

5.2.2.3 Des jours chômés accordés de façon systématique

L'ensemble des agents de la collectivité a bénéficié gracieusement de trois jours supplémentaires de congés de 2010 à 2015 et de deux jours en 2016. Cet avantage injustifié a un coût budgétaire que, comme indiqué dans le tableau suivant, la chambre a évalué à 384 590 €, soit 10 ETP, en 2015.

Effectif de la collectivité exprimé en ETP ²⁴ (a)	716 ETP
Volume horaire annuel de la collectivité (b)	1 600 heures
Volume horaire légal (c)	1 607 heures
Volume horaire hebdomadaire d'un agent (d)	37,5 heures
Volume d'heures de travail « perdues » par jours chômé [(d/5*3)*a] = e	16 110 heures
Équivalents ETP par jour chômé (e/c) = f	10 ETP
Coût moyen annuel d'un agent ²⁵ (g)	38 459 €
Surcoût budgétaire (f*g)	384 590 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (bilan social 2015) et retraitement CRC PACA.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que par une note du 19 janvier 2017, le directeur général des services avait rappelé aux agents les jours fériés au cours de l'année 2017, annoncé que les services municipaux seraient fermés deux jours (les 26 mai et 14 août) et précisé que les agents devraient poser ces deux jours-là un congé ou une récupération.

La chambre en prend acte mais observe que cette décision n'a réglé le problème ci-dessus mentionné que pour l'année 2017. La solution ainsi retenue devra donc être pérennisée.

5.2.2.4 Un système irrégulier au profit des partants

Le procès-verbal de la réunion du comité technique paritaire du 11 juin 2003 fait état de l'existence d'un congé retraite. La collectivité ne dispose néanmoins d'aucune délibération au sujet de ces avantages qui seraient accordés à ses agents depuis les années 1960.

Elle indique qu'elle accorde à chaque agent partant en retraite un mois calendaire de congés, auquel s'ajoute un jour par année d'ancienneté pour les agents qui ont plus de dix ans de service, dans la limite de 30 jours calendaires. Certains agents peuvent donc bénéficier de deux mois calendaires de congés en plus des congés acquis au titre du temps de service comptabilisé pour l'exercice au cours duquel ils partent en retraite.

De 2011 à 2015, la collectivité a ainsi accordé 94 mois de congés à ce titre. L'octroi de cet avantage a concerné 52 agents et a entraîné un surcoût qui peut être estimé, sur la base de la dernière rémunération versée aux agents concernés, à environ 180 634 €²⁶ en moyenne sur la période concernée.

Cet usage local ne repose sur aucun texte légal, ni sur une délibération du conseil municipal qui aurait pu d'ailleurs avoir cet objet, et doit donc être supprimé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il s'agissait d'une tradition instaurée dans les années soixante à Cagnes-sur-Mer, « à l'instar de la plupart des collectivités territoriales d'importance comparable voire supérieure (ex: Nice, devenu depuis Chef-Lieu Communauté d'Agglomération, Communauté Urbaine puis Métropole) ». Il en a déduit que « ce congé pouvait (...) être assimilé [à] « un avantage acquis » ».

Bien que le maire ait indiqué « avoir pris bonne note » de son observation, la chambre souligne que ce type d'usage ne peut en aucun cas être considéré comme un avantage acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En effet, les avantages acquis visés par ce texte sont liés à la rémunération et non aux congés.

²⁴ ETP au 31 décembre 2015.

²⁵ Coût moyen d'un ETP = charges totales de personnel/nombre d'ETP = 27 536 445 €/716 ETP en 2015 = 38 459 €.

²⁶ Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

5.2.2.5 Un système avantageux au profit des récipiendaires de la médaille d'honneur communale

En application des articles R. 411-41 à R. 411-46 du code des communes, la commune attribue des médailles d'honneur communale.

Toutefois, ces attributions sont réalisées sans délibérations et sont accompagnées de jours de congés supplémentaires pour les récipiendaires selon le barème suivant :

- 20 ans de services effectifs : 2 jours ;
- 30 ans de services effectifs : 3 jours ;
- 35 ans de services effectifs : 5 jours.

Or, les dispositions réglementaires précitées ne prévoient pas le versement d'une quelconque gratification (prime ou attribution de jours de congés) pour accompagner la remise de cette médaille.

En conséquence, de 2011 à 2015, la collectivité a indûment accordé 279 jours de congés supplémentaires aux 105 agents²⁷ récipiendaires d'une médaille d'honneur, soit une moyenne de 55,8 jours de congés par an. Sur la base du coût moyen d'un ETP²⁸, le surcoût pour la collectivité peut être estimé à environ 6 400 €²⁹ par an, soit 32 045 € de 2011 à 2015 en moyenne. La collectivité est invitée à mettre un terme à cette irrégularité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a dit avoir pris bonne note de l'observation de la chambre.

En résumé, durant la période sous revue, les irrégularités affectant le régime de temps de travail des agents municipaux (durée annuelle, congés) ont entraîné un surcoût annuel récurrent pour la collectivité que la chambre a estimé à environ 547 000 €, soit 14 ETP, en 2015.

Recommandation n° 3 : Mettre un terme aux irrégularités constatées en adoptant un régime de temps de travail des agents communaux (durée annuelle, congés) conforme à la réglementation.

En réponse à cette recommandation, le maire a fait valoir que le conseil municipal serait « amené à délibérer pour instaurer dans un document unique aux fins de compilation, l'ensemble des dispositions réglementaires relatives au temps de travail des agents communaux ».

La chambre en prend acte mais constate que les régularisations annoncées par le maire sont incomplètes. La juridiction insiste sur la nécessité de mettre fin à l'ensemble des irrégularités relevées.

²⁷ 12 agents ont reçu la médaille d'or, 33 agents la médaille de vermeil et 60 la médaille d'argent.

²⁸ Coût moyen d'un ETP = charges totales de personnel/nombre d'ETP = 27 536 445€/716 ETP en 2015 = 38 459 €.

²⁹ Le coût moyen a été estimé sur la base du coût mensuel moyen d'un ETP (valeur 2015), soit 38 459 € / 12 = 3 204 € et sur une moyenne *a minima* de deux mois de congés accordés par an (moyenne de 55,8 jours de congés par an), soit 3 204 € x 2 = 6 409 €. Sur cinq exercices, le surcoût est donc estimé à environ 6 409 € x 5 = 32 045 €.

5.2.3 Le dispositif de suivi des heures travaillées

La collectivité est équipée de dix-huit badgeuses et un dispositif informatique a par ailleurs été mis en œuvre pour certains services excentrés (mairies annexes, ludothèque). L'installation de deux nouvelles badgeuses était par ailleurs prévue en 2016 (crèche et château-musée). En 2016, 424 agents de la commune sur plus de 700 (61 %) sont concernés par le système de contrôle automatisé du temps de travail qui permet la dématérialisation des congés, le suivi des présences et de l'absentéisme en temps réel et le suivi du temps de travail.

Pour les agents qui ne sont pas concernés par le système de contrôle automatisé du temps de travail, la plupart sont des agents annualisés exerçant des fonctions dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse. Ces derniers reçoivent un planning détaillé récapitulant leurs heures de travail et les missions à effectuer. Les autres agents dont le temps de travail n'est pas contrôlé de façon automatisée sont :

- Des agents des espaces verts ayant des horaires fixes et prenant leur service sur un site déconcentré, leur présence est contrôlée dans ce cas par un agent de maîtrise ;
- Certains agents du service des sports qui travaillent sur les installations sportives avec un planning de travail établi de façon hebdomadaire ;
- Le personnel du conservatoire de musique ;
- Les assistantes familiales.

5.2.4 La diminution du volume des heures supplémentaires

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État applicable aux agents territoriaux prévoit les dispositions relatives à la réalisation d'heures supplémentaires.

Les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatifs aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) fixent les règles d'indemnisation de ces heures supplémentaires.

Le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné au contrôle automatisé du temps de travail comme en dispose l'article 2-2° du décret du 14 janvier 2002 précité. Pour les « *personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé* », ainsi que pour les sites dont l'effectif est inférieur à 10.

La collectivité dispose d'un moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires et le calcul de ces dernières n'appelle pas d'observation.

Pour les agents qui ne sont pas soumis au contrôle automatisé des horaires, la liquidation des IHTS repose sur un système déclaratif. Ces états sont fournis par les chefs de service avec le détail des horaires et des motifs justifiant du dépassement d'heures par rapport au cycle de travail de l'agent.

Le tableau-ci-dessous récapitule les heures supplémentaires accomplies durant la période sous revue.

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombres d'heures supplémentaires	30 288	32 500	32 237	29 000	26 000

Source : Logiciel Xémélios et commune de Cagnes-sur-Mer.

Le nombre d'heures supplémentaires diminue régulièrement au cours de la période et enregistre ainsi une baisse de 14 % entre 2011 et 2015 notamment depuis la mise en place par service d'une enveloppe financière annuelle contingentée dédiée à la rémunération des heures supplémentaires.

5.2.5 L'absentéisme

5.2.5.1 Un taux d'absentéisme en hausse

À l'exception de l'exercice 2012, le taux d'absentéisme, tous motifs confondus, est en hausse au cours de la période sous revue, passant de 8,9 % en 2011 à 10,9 % en 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de jours d'absence	13 669	11 683	13 412	15 474	16 412
Nombre de jours travaillés/an	211	211	208	208	210
Effectif en ETP au 31/12	730,9	741,3	746,3	733,5	716,3
Taux d'absentéisme global³⁰	8,9 %	7,5 %	8,6 %	10,1 %	10,9 %
Nombre de jours d'absence par agent	18,7	15,8	18	21,1	22,9
Absentéisme en ETP	65	55	64	74	78

Source : Commune de Cagnes-sur-Mer et retraitement³¹ CRC PACA.

L'examen des motifs des absences met en exergue un nombre significatif de causes d'absentéisme pour raison de santé qui croît au cours de la période sous revue pour s'établir à 9,7 % en 2015. Ce taux demeure toutefois inférieur au taux moyen observé par Sofaxis³² qui s'établit à 10,4 % pour les collectivités de plus de 350 agents.

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de jours d'absence pour raisons de santé (hors maternité, motif syndical et autres)	11 185	9 498	10 965	13 556	14 551
Taux d'absentéisme pour risques santé (MO + CLM/CLD/GM + maladies professionnelles.)	7,3 %	6,1 %	7,1 %	8,9 %	9,7 %
Nombre de jours d'absence pour risques santé par agent	15,3	12,8	14,7	18,5	20,3
Absentéisme pour risque santé en ETP	53	45	53	65	69

Source : Commune de Cagnes-sur-Mer et retraitement CRC PACA.

Les causes de l'absentéisme pour raisons de santé peuvent être classées en deux catégories : les absences pour maladies ordinaires et accidents du travail sur lesquelles la collectivité peut agir afin d'en abaisser le niveau et les absences pour congés de longue maladie ou de longue durée ainsi que les congés de maternité/paternité sur lesquelles la collectivité ne dispose pas de marge de manœuvre.

Au cours de la période sous revue, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire et maladie professionnelle varie à la hausse comme à la baisse, alors que le nombre de jours d'absence pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie, plutôt stable jusqu'en 2014, croît fortement en 2015 (5 275 jours en 2015 contre moins de 3 200 jours au cours des exercices précédents).

³⁰ Taux d'absentéisme = nombre de jours d'absence / (nombre de jours travaillés par an x nombre d'ETP).

³¹ Calcul du taux d'absentéisme global, du nombre de jours d'absence par agent et de l'absentéisme par ETP.

³² Sofaxis : courtier en assurances des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers.

Le tableau ci-dessous reprend ces éléments.

Motifs des absences	2011	2012	2013	2014	2015
Congés pour maladie ordinaire + maladie professionnelle	7 011	6 039	6 596	8 623	7 785
Congés pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	3 206	2 584	3 145	3 204	5 275
Accidents du travail y compris accidents de trajet	968	875	1 224	1 729	1 491
Maternité, paternité et adoption	1 391	1 064	1 351	886	898
Motif syndical ou de représentation	134	189	179	239	219
Autres raisons, hors motif syndical ou de représentation	959	932	917	794	744
Total jours d'absence	13 669	11 683	13 412	15 474	16 412
<i>Dont absences pour raisons de santé (hors maternité, motif syndical et autres)</i>	11 185	9 498	10 965	13 556	14 551

Source : Commune de Cagnes-sur-Mer et retraitement CRC PACA.

La part des absences pour maladie ordinaire et maladie professionnelle représente 47 % des absences en 2015 et plus de 50 % pour les exercices antérieurs. Ce taux est proche du taux moyen observé en 2015 par Sofaxis, qui s'établit à 49 %. Ce type d'absences, par nature imprévisible et parfois répétitif, a cependant un impact important sur la collectivité, notamment du point de vue de son organisation et du fonctionnement de ses équipes. Le nombre de jours d'absence pour accidents du travail (y compris accidents de trajet) croît, quant à lui, de 54 % entre 2011 et 2015.

Au final, le taux d'absentéisme pour raison de santé de 9,7 % en 2015 correspond à la perte de 69 ETP annuel et représente 20,3 jours d'absence annuels par agent. Il convient toutefois de noter que la collectivité ne pallie pas automatiquement la hausse de son taux d'absentéisme en ayant recours au recrutement d'agents non titulaires. Le tableau ci-dessous montre que le niveau des effectifs d'agents non titulaires (emplois permanents et non permanents) est en diminution au cours de la période sous revue, passant de 140,2 ETP en 2011 à 98,5 ETP au 31 décembre 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
ETP non titulaires au 31/12	140,17	126,18	109,25	95,21	98,48

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

Compte tenu de l'évolution décrite de l'absentéisme et de l'intérêt que présente pour la collectivité une bonne compréhension des causes de ce phénomène afin de mettre en place un plan d'action adapté, la chambre relève que cette dernière ne semble pas avoir eu recours sur ce sujet sensible à son prestataire de service, notamment au regard des missions de celui-ci (cf. le point 3.2.4 ci-dessus).

5.2.5.2 Le coût de l'absentéisme

En rapportant le taux d'absentéisme global, soit 10,9 %, en 2015, à la masse salariale, soit 27,5 M€, le coût théorique subi par la commune du fait de l'absentéisme peut être estimé à 3 M€. Cette estimation ne prend pas en compte le coût éventuel des remplacements ainsi que les effets induits sur le fonctionnement des services.

5.2.5.3 Les mesures pour lutter contre l'absentéisme

La collectivité a pris acte du taux relativement élevé d'absentéisme et craint que l'augmentation ne se poursuive au cours des prochains exercices sous l'effet combiné du vieillissement de ses agents et du recul de l'âge légal de départ à la retraite. À cet égard, la direction des ressources humaines procède à une analyse de l'absentéisme au sein de la collectivité de façon à cibler les services qui présentent un fort taux d'absentéisme et sensibiliser les chefs de service concernés afin d'envisager avec eux les possibilités d'y remédier en agissant sur l'organisation, le management, les équipements, voire au moyen d'un suivi psycho-social personnalisé pour un agent dont l'absentéisme se démarquerait fortement.

La collectivité envisage de prendre trois types de mesures afin de lutter contre l'absentéisme :

- Des contrôles et enquêtes : des contrôles médicaux renforcés lorsqu'il y a un doute sur la légitimité de l'absence ;
- Des mesures statutaires : retenue sur le régime indemnitaire pour les agents qui n'ont pas de maladie récidivante avérée par un avis médical, avancement à l'ancienneté maximale privilégié, mise en stage ou titularisation différée lorsque des agents cumulent une fréquence élevée d'arrêts de courte durée ;
- Un suivi et des entretiens personnalisés : recherche des raisons de la hausse du taux d'absentéisme, information des chefs de service concernés, mise en place de suivis personnalisés ou collectifs.

La chambre invite la collectivité à poursuivre et développer ses actions en ce domaine dans la perspective de mettre en place un plan d'action approprié.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que la lutte contre l'absentéisme constituait une préoccupation centrale de la direction des ressources humaines qui, au-delà des moyens classiques, s'efforce d'en comprendre les raisons au travers d'un suivi précis et d'entretiens personnalisés.

La chambre prend acte de ces mesures mais constate qu'elles n'ont pas encore produit tous leurs effets.

5.3 La gestion des carrières

5.3.1 La gestion des emplois, des effectifs et des compétences

La collectivité a mis en place des actions concernant le pilotage de ses effectifs. À ce titre, le départ d'un agent, quel qu'en soit le motif, donne lieu à une réflexion afin de privilégier la réorganisation ou le redéploiement des effectifs par le biais de mutations internes. Dans cette perspective, la collectivité a mis en place un tableau de suivi des demandes de changement de service et les plans de formation ont, par ailleurs, été ajustés afin d'accompagner cette politique de redéploiement. La collectivité dispose également de tableaux de bord relatifs aux départs en retraite prévus pour les exercices à venir.

Au final, la baisse des effectifs constatée au cours des deux derniers exercices de 733,46 ETP en 2014 à 716,33 ETP en 2015 témoigne de l'effectivité des pratiques mises en place par la collectivité. Pour autant, cette dernière n'a pas formalisé sa politique de gestion des emplois, des effectifs et des compétences dans un document référence.

5.3.2 Les avancements d'échelon

L'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale destine l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie.

Le tableau ci-dessous montre que l'avancement d'échelon au sein de la collectivité se faisait en grande partie à l'ancienneté minimale (entre 66 % et 75 % selon les exercices). Un tiers des avancements se faisait, en revanche, à l'ancienneté maximale. La collectivité ne semble pas avoir optimisé la gestion des avancements d'échelon en se servant, par exemple, de l'avancement intermédiaire. L'avancement à la durée unique est désormais accordé de plein droit en vertu des dispositions de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016.

	2011	En %	2012	En %	2013	En %	2014	En %	2015	En %
Nombre de fonctionnaires bénéficiaires d'un avancement d'échelon, dont :	242	100 %	200	100 %	277	100 %	257	100 %	285	100 %
Avancement minimum	164	68 %	131	65 %	185	67 %	192	75 %	193	68 %
Avancement intermédiaire	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	0 %	0	0 %
Avancement maximum	78	32 %	68	34 %	90	32 %	65	25 %	92	32 %
Échelon spécial	0	0 %	2	1 %	3	1 %	0	0 %	0	0 %
Chevronnement	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	N.S.

Source : commune de Cagnes-sur-Mer et retraitement CRC.

5.3.3 La formation

La collectivité dispose d'un règlement de formation adopté lors du comité technique paritaire du 16 janvier 2014. Elle disposait également, au cours de la période sous revue, de plans de formation établis à chaque fois pour deux exercices.

5.3.4 La prise en compte du handicap

En 2014, conformément aux articles L. 323-1 et L. 323-2 du code du travail, la collectivité employait 52 agents en situation de handicap, soit un taux d'emploi de 6,88 % par rapport à l'effectif total rémunéré au 1^{er} janvier 2014.

La collectivité satisfait donc au taux d'emploi de personnels en situation de handicap fixé à 6 % par les dispositions précitées du code du travail depuis l'exercice 2013.

Le rapport annuel sur l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés établi en application de l'article L. 323-2 du code du travail présente les mesures prises par la collectivité en faveur des personnes en situation de handicap.

La collectivité mène ainsi diverses actions en faveur de son personnel en situation de handicap, parmi lesquelles un suivi médical renforcé par la médecine professionnelle, des aménagements du poste de travail, des aides matérielles ou encore des formations destinées à compenser le handicap.

5.4 Le régime indemnitaire

5.4.1 L'évolution du niveau des rémunérations reste contenue

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des rémunérations du personnel communal :

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunérations du personnel	18 269 540	18 755 480	18 799 921	19 413 580	19 181 110

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

De 2011 à 2014, le niveau des rémunérations augmente de façon contenue de 6 % et diminue en 2015.

5.4.2 Une lisibilité du régime des primes et indemnités à améliorer

Le régime indemnitaire de la collectivité, institué en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et des décrets successifs d'application, a fait l'objet de 14 délibérations successives prises entre 1998 et 2012.

La collectivité pourrait utilement refondre ces délibérations en un texte unique, ce qui améliorerait la lisibilité du régime indemnitaire.

Recommandation n°4 : Refondre le régime indemnitaire de la collectivité dans un document unique.

En réponse à cette recommandation, le maire a fait valoir que le conseil municipal devrait délibérer pour regrouper dans un document unique l'ensemble des dispositions applicables à ses agents en matière de régime indemnitaire.

5.5 Les éléments accessoires de la rémunération

Cette rubrique traite des avantages en nature (logements de fonction, véhicules de service) ainsi que des moyens mis à disposition (téléphones portables). Hormis l'énoncé des règles relatives à l'usage des véhicules de service, il n'existe pas de guide traitant des avantages en nature. Aussi la collectivité est-elle invitée à pallier ce manque.

5.5.1 Les logements de fonctions accordés pour nécessité absolue de service

Trois agents exerçant des fonctions de gardiennage bénéficient d'un logement de fonctions. Ce chiffre est en diminution puisque lors du contrôle précédent cinq logements de fonction étaient concédés. La collectivité indique à cet égard que depuis une dizaine d'années, les logements des gardiens sont récupérés à mesure des départs en retraite et utilisés ensuite selon les besoins en tant que classe, bibliothèque ou salle informatique par exemple.

Les arrêtés individuels prévoient chacun la concession du logement nu à titre gratuit accompagnée de la fourniture du chauffage, de l'eau et de l'électricité, le remboursement de la taxe sur l'électricité étant à la charge des bénéficiaires.

Or, le décret du 9 mai 2012, en modifiant le code général de la propriété des personnes publiques, a réformé le régime applicable aux logements de fonction³³.

Outre une définition plus précise de la concession de logement pour nécessité absolue de service et le remplacement des attributions de logements pour utilité de service par des conventions d'occupation précaire avec astreinte, la prise en charge des avantages accessoires au logement a été harmonisée et dorénavant, tout bénéficiaire d'un logement devra supporter « *l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation* ».

Le nouveau régime est aujourd'hui applicable à tous les logements de cette nature, y compris à ceux accordés antérieurement à la date de publication du décret précité.

La collectivité indique que l'application de ce dispositif pose une difficulté pratique dans la mesure où les compteurs de ces logements, situés dans l'enceinte de structures sportives ou scolaires, ne sont pas individualisés.

D'après elle, des travaux sont en cours pour individualiser les réseaux et installer des compteurs individuels qui permettront de procéder à la prise en charge correspondante par les intéressés. Elle estime, cependant, que l'application d'un calcul au prorata des surfaces occupées ou du nombre de personnes vivant au sein du logement apparaissait peu équitable au vue des structures au sein desquelles se trouvent les logements.

La collectivité est donc invitée à se mettre en conformité avec la réglementation dans les meilleurs délais possibles.

5.5.2 Les véhicules de la collectivité

La présente partie traitera de la gestion du parc automobile, de son approvisionnement en carburant et de la politique de mise à disposition des véhicules.

5.5.2.1 Un parc automobile ancien

En 2016, le parc automobile de la commune de Cagnes-sur-Mer se compose de 139 véhicules dont 78 véhicules particuliers, 35 véhicules utilitaires ou engins, 17 motocycles, une golfette (véhicule électrique du musée Renoir) et huit engins techniques.

La commune est propriétaire de ces biens et en assure l'entretien et le renouvellement. À cet égard, elle a mis en place un tableau de suivi permettant la gestion du parc au moyen de différents paramètres :

³³ Dans la fonction publique territoriale, les conditions d'attribution des logements de fonction sont régies par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. En application du principe de parité avec la fonction publique de l'État, les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement sont applicables aux agents des collectivités territoriales. En effet, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les assemblées délibérantes doivent fixer les régimes indemnitaires de leurs agents « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Le Conseil d'État précise que les collectivités ne peuvent attribuer à leurs agents des prestations venant en supplément de leur rémunération qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'État occupant des emplois équivalents. (CE, 2 décembre 1994, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais*, n° 147962 et CE, 25 septembre 2009, *Union fédérale des cadres des fonctions publiques – CFE-CGC*, n° 318505).

- Des alertes basées sur les kilométrages transmis mensuellement par les services ou la date d'immatriculation des véhicules permettant ainsi de programmer différentes prestations liées à l'entretien d'un véhicule ;
- Des liens permettant, en cliquant sur le numéro de parc d'un véhicule, d'accéder à une fiche récapitulative qui mentionne les différentes interventions dont celui-ci a bénéficié, associées au montant de la dépense afférente ainsi qu'au numéro du bon de commande correspondant.

Au travers de ce tableau de bord, la collectivité est en capacité d'établir un bilan annuel détaillé des interventions effectuées sur les véhicules et d'en connaître le coût. Le tableau suivant retrace le coût de l'ensemble des interventions réalisées en interne ou externe sur les véhicules de la collectivité :

	2011	2012	2013	2014	2015
Coût total d'entretien des véhicules	69 218 €	63 975 €	65 421 €	48 548 €	59 503 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer et retraitement³⁴ CRC PACA.

Un suivi de l'entretien du matériel agricole a été mis en place depuis la fin de l'exercice 2014 notamment par le biais de l'inventaire du matériel et l'attribution d'un numéro à chaque composante de celui-ci. La collectivité indique qu'un tableau de bord similaire à celui des véhicules devrait être prochainement mis en place pour le matériel agricole.

La chambre constate que le parc de véhicule de la collectivité est vieillissant. En 2016, 83 % du parc a plus de cinq ans et 44 %, plus de 10 ans. Ce vieillissement du parc induira en conséquence une augmentation des dépenses d'entretien.

Date d'acquisition	Véhicules particuliers	Véhicules techniques	Motocycles	Remorques	Golfette	Total	En %
Moins de 5 ans (2011-2016)	13	6	3	0	1	23	17 %
Entre 5 et 10 ans (2006-2010)	25	19	9	2	0	55	40 %
Entre 10 et 15 ans (2001-2005)	35	9	3	0	0	47	34 %
Plus de 15 ans (ante 2001)	5	7	1	1	0	14	10 %
Total	78	41	16	3	1	139	100 %

Source : retraitement CRC de la liste des véhicules de la commune de Cagnes-sur-Mer transmise en avril 2016

En dépit des éléments précités, la commune n'a pas défini de politique de renouvellement de véhicules assise sur leur durée d'amortissement. Cette gestion n'est pas de nature à optimiser les coûts de gestion du parc en termes de maintenance (61 333 € annuellement en moyenne durant la période sous revue).

5.5.2.2 L'utilisation des véhicules de service

Une délibération du 30 juin 2004 autorise le remisage à domicile des véhicules de service pour les agents de catégories A et B qui exercent les fonctions de directeur général adjoint, de directeurs de service et de responsable de service, ainsi que pour les agents de maîtrise et agents techniques pour lesquels l'utilité de service se justifie.

³⁴ Calcul du coût total à partir des données indiquées par véhicule.

Cette délibération précise que la direction des ressources humaines s'est assurée que les personnes concernées disposaient bien d'un ou plusieurs véhicules à titre personnel par le biais du collationnement des cartes grises. Elle rappelle également que l'usage des véhicules à titre privé est interdit et prévoit la tenue d'un carnet de bord. Elle précise, en outre, qu'un arrêté individuel et détaillé de l'autorité territoriale détermine les véhicules légers attribués aux responsables mentionnés. Un arrêté précise, par ailleurs, le nom des agents autorisés à remiser le véhicule de service à domicile ainsi que le véhicule attribué à chacun.

En mars 2016, 26 agents étaient ainsi concernés. La collectivité a transmis diverses notes et procès-verbaux de réunions rappelant les règles d'utilisation des véhicules de service.

En revanche, la collectivité n'a pas attribué de véhicule de fonctions.

Une note de service du 21 septembre 2009 (n°909/22/ED/PG) rappelle la nécessité de remplir les carnets de bord à chaque sortie du véhicule.

Par ailleurs, le kilométrage de ces véhicules doit être adressé chaque mois au service du développement durable. Un tableau de bord mensuel et annuel, élaboré à partir des données fournies sur internet par le distributeur, permet de suivre la consommation de chaque véhicule et son kilométrage.

Pour autant, la chambre appelle l'attention de la collectivité sur la nécessité qu'elle se mette en conformité avec l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, qui dispose que « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifient* ». Cette mise en conformité offre l'occasion à la collectivité de mieux cadrer le dispositif de mise à disposition des véhicules.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que le conseil municipal délibérerait tous les ans sur l'utilisation des véhicules de service.

5.5.2.3 Les cartes essence

Les cartes essence sont attribuées à un véhicule identifié par sa plaque d'immatriculation. La collectivité dispose ainsi de 126 cartes affectées à un véhicule et de sept cartes hors parc afin de procéder à l'approvisionnement en carburant pour les engins spéciaux (tondeuses, etc.). Chaque carte est paramétrée en fonction du véhicule (type de carburant) et est bloquée pour toutes autres prestations en station.

Chaque utilisateur possède un code chauffeur et un code confidentiel qu'il peut utiliser sur l'ensemble du parc. À chaque prise de carburant, l'utilisateur renseigne son code chauffeur, son code confidentiel ainsi que le kilométrage.

Un outil informatique du prestataire permet d'assurer le suivi des transactions effectuées par les utilisateurs des véhicules de la ville. À partir de la facturation du prestataire, un tableau de gestion est effectué afin de repérer les éventuelles anomalies sous l'égide du contrôle de gestion.

5.5.2.4 Les téléphones portables

En 2016, la flotte de téléphones portables se composait de 93 appareils, auxquels il convient d'ajouter une dizaine de portables attribués aux élus. Le volume de la flotte est stable au cours de la période sous revue et diminue même depuis 2015 comme l'indique le tableau ci-dessous.

	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation de téléphones portables	97	97	100	100	93

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

En 2015, les frais de téléphonie mobile s'élevaient à 25 546 € alors qu'ils étaient de 13 313 € en 2011 comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

	2011	2012	2013	2014	2015
Montant € TTC	13 313	13 170	27 104	25 292	25 546

Source : certificats de paiement.

L'augmentation du volume de ces frais s'est essentiellement produite entre les exercices 2012 et 2013 (+ 106 %) sous l'effet conjugué de deux facteurs :

- Le développement de l'usage de la téléphonie mobile au détriment de la téléphonie fixe.

Toutefois, ceci n'explique qu'une faible part de l'augmentation des frais de téléphonie mobile puisque ceux-ci augmentent de 92 % entre 2011 et 2015 alors que les frais de téléphonie fixe ne diminuent que de 28,5 % au cours de la même période comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

	Abonnement	Communications	Services ponctuels (frais de mise en service, etc.)	Remises	Total
2011	47 989 €	36 815 €	5 253 €	0	90 057 €
2012	41 636 €	35 178 €	3 041 €	0	79 855 €
2013	45 072 €	31 573 €	1 977 €	-1 289 €	77 333 €
2014	45 628 €	16 181 €	3 801 €	0	65 610 €
2015	46 964 €	16 424 €	936 €	0	64 324 €

Source : certificats de paiement.

- L'évolution de la tarification de la téléphonie mobile.

À l'issue du marché en cours, la mise en concurrence des opérateurs ne s'est pas traduite par une baisse ou un maintien des tarifications proposées.

En effet, l'ancien marché fonctionnait sur la base d'un forfait horaire alors que les marchés présentés dans le cadre du nouvel appel d'offres étaient des forfaits à la minute. De plus, si l'ancien marché prévoyait des remises (4 425 € de remise en 2012), aucune des offres présentées ne reproduisait ce système.

Aussi, même si la collectivité a passé un marché avec un nouvel opérateur de téléphonie mobile au 1^{er} janvier 2013 dont l'offre était la moins-disante, les conditions sont moins avantageuses que celles du marché précédent.

Il est précisé qu'à des fins de suivi, un prestataire extérieur établit tous les mois, à la demande de l'inspection des services et du contrôle de gestion, un tableau de bord qui comptabilise le nombre d'heures utilisées pour chaque ligne.

6 LES CONCESSIONS DE PLAGES NATURELLES

La présente partie traite du cadre juridique de la concession de plages naturelles et des délégations de service public afférentes, de l'organisation du service public des bains de mer de Cagnes-sur-Mer et de l'examen de l'exploitation des délégations de service public.

6.1 L'organisation du service public des bains de mer de Cagnes-sur-Mer

En application de l'article L. 5217-2 du CGCT et du décret n° 2014-1606 du 23 décembre 2014 portant transformation de la « Métropole Nice Côte d'Azur », cette dernière est devenue autorité concessionnaire de l'État pour les plages naturelles au 1^{er} janvier 2015.

Pour autant, l'interprétation qui est donnée aux textes par les services de l'État³⁵ ne retient pas le transfert de plein droit de la concession existante au bénéfice de la métropole. Selon eux : « *L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales fixe les compétences transférées aux métropoles en lieu et place des communes. Il dispose : « les métropoles exercent les compétences suivantes (...) : autorité concessionnaire de l'État pour les plages dans les conditions prévues par l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques ».*

Cet article institue un « droit de priorité » au bénéfice des métropoles lors de la conclusion de concession de plages auparavant détenu par les communes.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») a donc transféré aux métropoles uniquement le droit de priorité et non la compétence de concessionnaire de plages. Les concessions existantes ne font pas l'objet d'un transfert de plein droit aux métropoles et continuent à s'exécuter conformément aux stipulations de la concession. Les métropoles pourront faire usage de leur droit de priorité lors du renouvellement des concessions et devenir concessionnaires sans mise en concurrence.

En conséquence, les concessions et sous-concessions en cours à cette date continuent, selon cette interprétation, à être du ressort de la commune jusqu'à leurs termes, à savoir le 22 décembre 2020.

Compte tenu de ces éléments, la chambre émettra des recommandations à l'adresse de la collectivité qui reste responsable d'ici décembre 2020 de l'organisation du service public des bains de mer.

L'arrêté préfectoral du 22 décembre 2008 renouvelle pour 12 ans la concession des plages naturelles accordée à la commune de Cagnes-sur-Mer par un arrêté du 10 juillet 1984. La superficie totale des plages naturelles concédées par l'État à la commune s'établit à 91 738 m² (dont 7 231 m² affectés à des ouvrages de protection) avec un linéaire de 3 166 mètres.

La commune a la charge de l'entretien et de la mise en valeur de ses plages naturelles largement accessibles au public qui contribuent à sa renommée ainsi qu'à son développement économique et touristique. Aussi, pour accueillir les usagers et répondre à leur demande, la commune de Cagnes-sur-Mer a organisé le service public des bains de mer en offrant au titre d'activité annexe des animations et des activités sur les plages (activité nautiques, restauration, etc.).

³⁵ Fiche juridique émanant des services centraux du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Pour ce faire, elle a établi un cahier des charges de la concession qui fixe à 6 515 m² pour une longueur de 332 mètres linéaires la surface que la commune sous-traite à des exploitants privés pour une durée de 12 années.

Ces concessions sont gérées et suivies en polyvalence par plusieurs services :

- Le service des affaires juridiques pour le suivi d'exécution et le contentieux ;
- Le service du droit des sols pour les permis de construire annuels ;
- Le pôle finances, à travers d'une part le service des finances pour l'encaissement et le versement des redevances, et d'autre part le service de la commande publique pour les procédures de passation d'avenants, et la commission consultative des services publics locaux ;
- La police municipale et le service hygiène pour le contrôle ;
- Les services techniques pour les opérations de régallages, de nettoyage des plages publiques, et d'entretien des épis ;
- Le directeur général des services pour la direction, la coordination et la validation éventuelle.

De façon concrète, les concessions sont organisées de la façon suivante :

- Six lots sont réservés aux activités de location de matériels de plage et à la restauration (lots n°1, 3, 4, 5, 6 et 7) et recouvrent une surface comprise entre 995 m² et 1 100 m² dont 280 m² susceptibles d'installations démontables ;
- Deux lots (lots n°2 et 8) sont réservés aux activités nautiques et ont une surface respective de 150 m² et 235 m², sur laquelle peuvent être installée une structure démontable d'environ 20 m² ;
- Un lot est réservé au centre de loisirs jeunesse.

Les prestations que l'ensemble des délégataires exécutent comportent notamment la mise en place d'une structure démontable et d'autres équipements permettant le fonctionnement normal et régulier du service public balnéaire, l'entretien et la maintenance du lot délégué, la mise en œuvre de services annexes nécessaires au bien-être et au confort des usagers (restaurations, activités nautiques, etc.), le respect de l'ensemble des règles de sécurité des usagers et des normes liées à l'environnement et au cadre de vie ainsi que le respect des servitudes de passage sur la bande côtière d'une largeur de quatre mètres.

La durée annuelle d'exploitation est de huit mois, du 15 mars au 15 novembre, la commune ayant sollicité, en sa qualité de commune balnéaire, une extension d'exploitation de deux mois supplémentaires par rapport aux six mois prévus par le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. La durée de la concession est de 12 années et prendra fin le 22 décembre 2020.

Les caractéristiques des délégations sont présentées en annexe 1.

6.2 L'exploitation des délégations de service public

6.2.1 La conformité des délégations de service public

Les données prévisionnelles relatives au chiffre d'affaires des délégataires n'ayant pu être fournies par la collectivité, aucune comparaison avec les données effectives n'a pu être établie. La chambre a donc limité son approche à vérifier la conformité de la délégation donnée à son objet, notamment au regard de la composition de son chiffre d'affaires.

6.2.1.1 Pour les lots offrant des activités nautiques

Comme indiqué précédemment, les lots 2 et 8 sont situés sur le front de mer aux épis 9 et 17, c'est-à-dire séparés par l'ensemble des autres lots. Leur situation n'est donc pas strictement comparable compte tenu de la différence de zones de chalandise.

Ils sont réservés à l'exploitation exclusive d'activités nautiques et cette exploitation semble conforme à la délégation donnée et n'appelle donc pas d'observation.

6.2.1.2 Pour les lots offrant des activités de location de matériels de plage et de restauration

La mission principale dévolue au délégataire est celle d'installer et d'exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire³⁶. De façon annexe à cette activité, ce dernier pourra mener une activité de restauration ou de location de matériel nautique non motorisé (lot 1,3, 4, 5, 6 et 7).

Pour le lot 1, les délibérations du 15 juin 2015 relative à l'exercice 2014, du 26 juin 2014 relative à l'exercice 2013 et du 27 juin 2013 relative à l'exercice 2012 font état d'une répartition du chiffre d'affaires respectivement de 343 044 € dont 89 % sont issus de la restauration, 335 318 € dont 91,1 % sont issus de la restauration, et 137 554 € dont 93,17 % sont issus de la restauration.

Pour le lot 3, la délibération du 26 juin 2014 relative à l'exercice 2013 fait état d'un chiffre d'affaires de 510 929 € dont 90 % sont issus de la restauration (restaurant et bar). Ce chiffre est de 89 % en 2013³⁷, 90 % en 2012³⁸ et 88 % en 2011³⁹.

Pour le lot 4, la délibération du 15 juin 2015 relative à l'exercice 2014 fait état d'un chiffre d'affaires, en saison haute, pour la location des transats de 33 509 € contre un chiffre d'affaires des boissons et sandwiches servis sur la plage de 39 294 €. Ces données étaient respectivement de 30 782 € et 46 767 € en 2013.

³⁶ Article R. 2124-13 du code général de la propriété des personnes publiques : « Ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation des espaces terrestres avoisinants. ».

³⁷ Délibération du 26 juin 2014 relative à l'exercice 2013.

³⁸ Délibération du 27 juin 2013 relative à l'exercice 2012.

³⁹ Délibération du 14 juin 2012 relative à l'exercice 2011.

Pour le lot 5, la délibération du 15 juin 2015 relative à l'exercice 2014 fait état d'un pourcentage du chiffre d'affaires relatif à l'activité balnéaire de 6 % du chiffre d'affaires total comme en 2012⁴⁰.

Pour le lot 6, la délibération du 15 juin 2015 relative à l'exercice 2014 fait état d'un chiffre d'affaires pour les prestations de plage de 5 % du chiffre d'affaires total alors que les produits de bar et de la restauration recouvrent 94 % de ce dernier. Ces données étaient respectivement du même ordre de grandeur en 2013⁴¹ et 2012⁴².

Pour le lot 7, les délibérations du conseil municipal ne détaillent pas la répartition du chiffre d'affaires privant ainsi l'assemblée délibérante d'une vue sur le sujet sous réserve d'analyser les liasses fiscales des délégataires.

En conclusion, l'activité des délégataires résulte *in fine* de façon accessoire des bains de mer et de façon principale de la restauration et des activités nautiques en méconnaissance de l'objet des délégations de service public considérées.

6.2.2 Le suivi de l'exécution des délégations de service public

6.2.2.1 La production des rapports comportant les comptes et l'analyse de la qualité de service

Les conventions prévoient, conformément à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur, que le délégataire remet chaque année avant le 1^{er} juin un rapport comportant les comptes et l'analyse de la qualité de service. Son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion du conseil municipal.

La production des rapports est effective et les délais réglementaires sont respectés. Il sera toutefois noté que la date unique de transmission des rapports fournie par la commune ne reflète pas la réalité de production des rapports dont la datation varie, dans les faits, de mars à juin.

Les rapports sont examinés à l'occasion du conseil municipal suivant leur réception. Ces éléments n'appellent pas d'observation.

L'article L. 1411-3 précité du CGCT disposait notamment que le délégataire devait fournir un rapport comportant notamment, outre les données financières et comptables, l'ensemble des éléments retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public lors de la session balnéaire précédente. Des dispositions analogues sont désormais prévues à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions qui a modifié les articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatifs aux délégations de service public.

Chaque convention de délégation dispose notamment que « ce rapport sera assorti d'une annexe permettant à la commission délégante d'apprécier les conditions d'exécution et la qualité du service public. Seront ainsi précisées les activités et animations développées par le sous-traitant, la tarification pratiquée, la description des installations et équipements mis à disposition des usagers, les actions entreprises pour améliorer l'accueil des usagers, les

⁴⁰ Délibération du 27 juin 2013 relative à l'exercice 2012.

⁴¹ Délibération du 26 juin 2014 relative à l'exercice 2013.

⁴² Délibération du 27 juin 2013 relative à l'exercice 2012.

difficultés particulières rencontrées, les statistiques de fréquentation, les moyens en personnel, le nombre d'interventions réalisées en matière de secours ».

Les rapports fournis se résument à une courte synthèse de la saison (deux à quatre pages) et la transmission soit du compte de résultat, soit d'une copie de la liasse fiscale (déclaration pour l'impôt sur les sociétés). Leur contenu est assez hétérogène et, hormis quelques considérations générales sur la saison, sont qualitativement faibles en informations.

La collectivité semble se satisfaire de ces productions alors même que leurs contenus sont manifestement insuffisants pour apprécier les conditions d'exécution et la qualité du service public.

6.2.2.2 Les modalités de contrôles inopinés

La commune indique procéder à des contrôles inopinés, notamment lorsqu'elle est informée par le comité de quartier ou les riverains eux-mêmes du non-respect d'obligations résultant des délégataires. Elle organiserait alors des réunions sur site qui auraient pour objet de rappeler les obligations aux délégataires. Pour autant, la commune précise que ces réunions ne donnent pas lieu à la rédaction d'un compte rendu se privant ainsi de toute forme de traçabilité.

Toutefois, dans le cadre des traitements des plaintes émanant de particuliers ou de mouvements associatifs, la commune formalise ses échanges avec les délégataires leur rappelant leurs obligations quant au respect des limites des lots et du libre passage le long de la laisse des eaux, ou encore en matière de nuisances sonores et visuelles.

La commune est donc invitée à formaliser les modalités d'organisation de ses contrôles, leur traçabilité ainsi que de la suite qui leur est donnée.

6.2.2.3 Les rapports de la commune à l'État

L'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que la commune « *présente chaque année à l'État (...) un rapport comportant notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, retraçant les opérations afférentes à la concession de la plage ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la concession, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine* ». Les éléments relatifs à ce rapport sont repris dans l'article 11 du cahier des charges de la concession, annexé à l'arrêté préfectoral précité.

Or, la commune de Cagnes-sur-Mer n'a pas établi de rapports annuels pour les années 2010 à 2015 et n'a donc pas respecté la réglementation en la matière. Elle se contente de transmettre au service du contrôle de légalité les délibérations du conseil municipal présentant l'état des travaux de la commission consultative des services publics locaux et adoptant les rapports des délégataires accompagnés des pièces comptables. Si la commune a indiqué n'avoir jamais été relancée sur ce point par les services de l'État, cette circonstance ne saurait justifier l'absence de production de rapports durant cette période.

En effet, la transmission d'éléments épars ne saurait être assimilée à une analyse du fonctionnement de la concession. Ainsi, en l'absence de bilan, ni l'État, ni la commune ne disposent d'un document annuel sur le fonctionnement des plages concédées comme exigé par les textes.

Or, pour une commune balnéaire comme Cagnes-sur-Mer, il s'agit là d'un aspect fort de son identité et de son attractivité. La gestion d'un tel espace devrait donc logiquement être pleinement maîtrisée, notamment au regard de sa compétence en matière de tourisme. Il appartient, en effet, à la commune de procéder à l'exploitation des rapports annuels adressés par les délégataires des lots de plage afin d'améliorer sa connaissance des activités concédées, d'établir des comparaisons entre les établissements, d'analyser les évolutions et, enfin, de disposer des données objectives et chiffrées utiles lors du renouvellement des contrats de délégation.

6.2.3 La redevance versée par la commune à l'État

La commune verse une redevance domaniale à l'État pour une surface commercialement exploitable de 6 515 m² (article 14 du cahier des charges). Celle-ci est payée au 31 mars de chaque année au titre de ladite année.

Cette redevance domaniale est égale à la somme d'une redevance fixe de 11,50 € le m² (valeur pour l'année 2008 soit 74 923 €) et d'une redevance variable. Cette part variable est égale à 20 % de la différence entre la somme totale des redevances exigibles auprès de chaque délégataire par la commune au titre d'une année et de la redevance fixe susmentionnée.

Pour les redevances ultérieures, elles sont calculées sur la base de l'année précédente majorée de l'accroissement de l'indice national des travaux publics TP02, ouvrages d'art en sites terrestres, fluviaux ou maritimes et fondations spéciales.

Le montant des redevances versées par la commune est retracé dans le tableau ci-dessous.

	2010	2011	2012	2013	2014
Redevance due à l'État	31 769 €	82 152 €	101 797€	106 652 €	104 023 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations + déclaration commune pour 2014).

Par ailleurs, la commune, au titre de ses obligations, procède également à des dépenses de fonctionnement et d'entretien des plages, concédées ou non : mise en place du balisage en mer, régalage des plages, mise en place de deux solariums, nettoyage-désherbage, réparation sur le réseau d'alimentation des douches, remise en état des escaliers, des mains courantes, etc. Les dépenses (hors régie) sont retranscrites ci-dessous.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Balisage en mer	16 900 €	17 200 €	18 500 €	31 500 €	17 800 €	22 700 €	124 600 €
Régalage	134 500 €	98 300 €	97 500 €	128 100 €	104 300 €	71 500 €	634 200 €
Solariums publics	10 500 €	8 000 €	34 000 €	31 000 €	18 900 €	15 800 €	118 200 €
TOTAL	161 900	123 500	150 000	190 000	141 000	110 000	877 000 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

Les variations constatées sont notamment imputables aux « coups de mer » qui déstabilisent les enrochements et les solariums et arrachent les bouées de balisage ainsi qu'aux modifications des plans de balisages suite aux mesures de sécurité prises par les services de l'État.

Au final, les dépenses globales liées aux plages sont les suivantes :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance due à l'État	31 769 €	82 152 €	101 797€	106 652 €	104 023 €	109 413 €
Fonctionnement et entretien	161 900 €	123 500 €	150 000 €	190 000 €	141 000 €	110 000 €
Total	193 669 €	205 652 €	251 797 €	296 652 €	245 023 €	219 413 €

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

Durant la période sous revue, les dépenses afférentes aux plages de la commune sont en moyenne de 239 000 € par an.

6.2.4 Les redevances versées par les délégataires à la commune

Conformément au cahier des charges de la délégation de service public, les sous-traitants doivent s'acquitter d'une redevance pour l'occupation du domaine public maritime comportant :

- Une part fixe calculée sur la base de la redevance due par la commune à l'État (11,50 € le mètre carré, valeur 2008 à actualiser annuellement)⁴³.
- Une partie variable reposant sur le chiffre d'affaires réalisé par le délégataire au titre de l'année n-1 d'exploitation avec application d'un montant minimum qui ne pourra être inférieur à la somme versée au titre de la première année d'exploitation.

Cette part variable pourra être réactualisée en fonction de l'indice retenu par l'État pour la révision du montant de la redevance globale due au titre de la concession⁴⁴.

La redevance sera automatiquement indexée chaque année en application d'une formule de révision définie dans le contrat de concession des plages et fonction de la variation de l'indice TP02 précité. La redevance sera acquittée pour moitié avant le 15 juin et pour le solde avant le 15 décembre de chaque année.

Les tableaux suivants indiquent, par lot, les redevances versées par les délégataires à la commune, la redevance versée par la commune à l'État et le solde des opérations.

6.2.4.1 Pour les lots offrant des activités nautiques

Lot 2 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 1 800 € ; redevance variable : 1 920 €.

En €		2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		56 782	63 236	70 842	70 436	60 232
Redevance versée par le délégataire	total	3 918	4 067	4 330	4 580	4 687
	part fixe	1 950	2 025	2 100	2 149	2 232
	part variable	1 968	2 042	2 230	2 431	2 455
	% fixe	50	50	48	47	48
	% variable	50	50	52	53	52
Part redevance en % du chiffre d'affaires		7	6	6	7	8
Redevance au m ² (150m ²)		26	27	29	31	31
Redevance versée par la commune à l'État		2 344	2 433	2 546	1 945	2 723
Redevance délégataire – redevance communale		1 574	1 634	1 784	2 635	1 964

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

⁴³ Le montant forfaitaire a été fixé par la commune à 12 € le mètre carré, valeur 2008.

⁴⁴ Indice national de travaux publics TP02, ouvrages d'art en sites terrestres, fluviaux ou maritimes et fondations spéciales connu au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Lot 8 :

Rappel (année de référence 2009) : redevance fixe : 2 702,5 € ; redevance variable : 1 300 €.

En €		2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		28 380	32 272	42 040	41 167	48 747
Redevance versée par le délégataire	total	4 238	4 414	4 585	4 692	4 873
	dont part fixe	2 938	3 055	3 173	3 247	3 372
	dont part variable	1 300	1 359	1 412	1 445	1 501
	% fixe	69	69	69	69	69
	% variable	31	31	31	31	31
Part redevance en % du chiffre d'affaires		23	16	14	11	12
Redevance au m ² (215m ²)		18	19	20	20	21
Redevance versée par la commune à l'État		3 198	3 326	3 454	3 536	n.c
Redevance délégataire – redevance communale		1 040	1 088	1 131	1 156	n.c

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

6.2.4.2 Pour les lots offrant des activités de location de matériels de plage et de restauration

Lot 1 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 12 060 € ; redevance variable : 5 700 €.

En €		2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		137 554	335 318	343 043
Redevance versée par le délégataire	total	19 770	20 233	21 897
	part fixe	14 070	14 399	14 958
	part variable	5 700	5 833	6 939
	% fixe	71	68	67
	% variable	29	32	33
Part redevance en % du chiffre d'affaires		14	6	6
Redevance au m ² (1 005 m ²)		20	20	22
Redevance versée par la commune à l'État		15 201	15 566	16 345
Redevance délégataire – redevance communale		4 569	4 667	5 551

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 3 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 10 005 € ; redevance variable : 9 078 €.

En €		2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		111 036	329 510	329 510	493 228	510 929
Redevance versée par le délégataire	total	20 853	23 378	24 446	29 027	29 634
	part fixe	11 775	14 300	14 850	15 197	15 787
	part variable	9 078	9 596	13 829	13 848	13 848
	% fixe	56	61	61	52	53
	% variable	44	59	59	48	47
Part redevance en % du chiffre d'affaires		19	7	5	6	6
Redevance au m ² (1 100 m ²)		14	21	22	26	27
Redevance versée par la commune à l'État		13 590	16 115	16 769	17 963	18 556
Redevance délégataire – redevance communale		7 263	7 263	7 677	11 064	11 078

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 4 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 10 982,5 € pour 2008 puis 11 937,5 € les années suivantes ; redevance variable : 7 000 €.

En €		2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		550 333	902 822	930 142	743 925
Redevance versée par le délégataire	total	19 415	21 729	29 115	30 433
	part fixe	12 415	12 893	13 194	13 706
	part variable	7 000	8 837	15 920	16 728
	% fixe	64	59	45	45
	% variable	36	41	55	55
Part redevance en % du chiffre d'affaires		4	2	3	4
Redevance au m ² (955 m ²)		20	23	30	32
Redevance versée par la commune à l'État		13 815	14 660	16 378	17 051
Redevance délégataire – redevance communale		5 600	7 070	12 737	13 382

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 5 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 11 845 € pour 2008 puis 12 875 € les années suivantes ; redevance variable : 5 000 €.

En €		2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		251 931	348 084	348 084	349 103
Chiffre d'affaires/surface installations démontables		900	1 243	1 243	1 247
Redevance versée par le délégataire	total	18 390	19 099	19 546	20 312
	part fixe	13 390	13 905	14 230	14 782
	part variable	5 000	5 194	5 316	5 530
	% fixe	73	73	73	73
	% variable	27	27	27	27
Part redevance en % du chiffre d'affaires		8	6	6	6
Redevance au m ² (1 030 m ²)		18	19	19	20
Redevance versée par la commune à l'État		14 390	14 944	15 293	15 888
Redevance délégataire – redevance communale		4 000	4 155	4 253	4 424

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 6 :

Rappel (année de référence 2009) : redevance fixe : 8 970 € pour 2009 puis 11 730 € pour les années suivantes ; redevance variable : 6 310 €.

En €		2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		389 259	764 276	994 853	925 973	825 264
Chiffre d'affaires/surface totale		382	749	975	908	809
Chiffre d'affaires/surface installations démontables		1 390	2 730	3 553	3 307	2 947
Redevance versée par le délégataire	total	19 824	21 978	27 393	31 053	30 781
	part fixe	11 375	13 260	13 770	14 092	14 639
	part variable	8 449	8 718	13 623	16 961	16 143
	% fixe	57	60	50	45	48
	% variable	43	40	50	55	52
Part redevance en % du chiffre d'affaires		5	5,6	3,6	3,1	3,3
Redevance au m ² (1 020 m ²)		19	22	27	30	30
Redevance versée par la commune à l'État		12 637	15 003	16 495	17 484	17 867
Redevance délégataire – redevance communale		7 187	6 975	10 898	13 569	12 914

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 7 :

Rappel (année de référence 2008) : redevance fixe : 11 730 € ; redevance variable : 19 049 €.

En €		2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires		446 114	715 695	813 147	764 959
Chiffre d'affaires/surface totale		437	702	797	750
Chiffre d'affaires/surface installations démontables		1 593	2 556	2 904	2 731
Redevance versée par le délégataire	total	32 309	33 558	36 065	39 980
	part fixe	13 260	13 770	14 092	14 639
	part variable	19 049	19 788	21 973	25 341
	% fixe	41	41	39	37
	% variable	59	59	61	63
Part redevance en % du chiffre d'affaires		7	5	4	5
Redevance au m ² (1 020 m ²)		32	33	35	39
Redevance versée par la commune à l'État		17 070	17 728	18 487	19 707
Redevance délégataire – redevance communale		15 239	15 830	17 578	20 273

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Le tableau suivant présente le solde des dépenses et recettes afférentes aux plages :

		2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses	Redevance due par la commune à l'État	31 769 €	82 152 €	101 797€	106 652 €	104 023 €
	Fonctionnement et entretien des plages	161 900 €	123 500 €	150 000 €	190 000 €	141 000 €
	Sous-total	193 669 €	205 652 €	251 797 €	296 652 €	245 023 €
Recettes	Redevance due par les délégataires	48 833 €	123 951 €	154 910 €	174 311 €	182 597 €
Solde		144 836	81 701 €	96 887 €	122 341 €	62 426 €
% de dépenses couvertes par les recettes		25 %	60 %	62 %	59 %	75 %

Source : commune de Cagnes-sur-Mer.

Exclusion faite de 2010, année de démarrage, les redevances perçues par la commune sur les sous-traités couvrent pour plus de 60 % les dépenses afférentes aux plages. Le coût net des plages pour la commune est pour 2010 à 2014 de l'ordre de 101 638 € en moyenne par an.

6.2.5 Des bases de calcul de la redevance statiques

62.5.1 Pour les lots offrant des activités nautiques

Bien que les lots 2 et 8 soient situés respectivement sur le front de mer aux épis 9 et 17, c'est-à-dire séparés par l'ensemble des autres lots et que la zone de chalandise diffère, certaines comparaisons peuvent être établies. Les tableaux ci-dessous retracent l'économie générale des lots 2 et 8.

Lot 2					
En €	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	56 782	63 236	70 842	70 436	60 232
Chiffre d'affaires au m ² (150 m ²)	379	422	472	470	402
Part redevance en % du chiffre d'affaires	7	6	6	7	8
Redevance au m ² (150 m ²)	26	27	29	31	31

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 8					
En €	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	28 380	32 272	42 040	41 167	48 747
Chiffre d'affaires au m ² (235 m ²)	121	137	179	175	207
Part redevance en % du chiffre d'affaires	23	16	14	11	12
Redevance au m ² (235 m ²)	18	19	20	20	21

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

En termes de chiffre d'affaires, le lot 2 présente un résultat en valeur absolue plus important que le lot 8 (60 232 € de chiffre d'affaires contre 48 747 € de chiffre d'affaires) alors que la surface exploitée est plus réduite (150 m² pour le lot 2 et 215 m² pour le 8 soit une différence de 43 %). Pour autant, il convient de nuancer cette approche par la prise en compte de la dynamique du chiffre d'affaires de chaque lot sur la période concernée (de l'ordre de 24 %⁴⁵ pour le lot 2 et de 72 % pour le lot 8 de 2010 à 2014).

Or, la dynamique du chiffre d'affaires du lot 8 ne se retranscrit pas dans la part variable de la redevance. En effet, cette part variable augmente de 15,5 % pour le lot 8 de 2010 à 2014 alors qu'elle augmente de 24,8 % pour le lot 2.

De plus, la part variable du lot 8 s'élève en moyenne à 31 % de la redevance totale due de 2010 à 2014 alors qu'elle s'élève à 51 % en moyenne pour le lot 2 (cf. tableaux du point 0 ci-dessus).

Ainsi, le lot 8 connaît une progression plus dynamique en termes de chiffre d'affaires mais cette dernière ne se retranscrit pas dans le même ordre de grandeur dans l'évolution de la part variable de la redevance.

Cette ébauche de comparaison pose la question du mode de calcul de la redevance en termes de progressivité ou de son actualisation par rapport aux données de référence.

⁴⁵ L'année 2014 a été exclue du calcul compte tenu de son niveau atypique.

6.2.5.2 Pour les lots offrant des activités de location de matériels de plage et de restauration

Les lots offrant des activités de location de matériels de plage et de restauration sont regroupés en deux secteurs au niveau des épis 9 et 10 pour les lots 1, 3 et 4 d'une part, et 13 pour les lots 5, 6 et 7 d'autre part. La situation par secteur est donc comparable en termes de zones de chalandise.

Secteur 1 : lots 1, 3 et 4

Les tableaux suivants retracent les variations du chiffre d'affaires y compris par rapport à la surface totale et par rapport à la redevance versée.

Lot 1			
En €	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	137 554	335 318	343 043
Chiffre d'affaires au m ² (1 005 m ²)	137	334	341
Part redevance en % du chiffre d'affaires	14	6	6
Redevance au m ² (1 005 m ²)	20	20	22

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 3					
En €	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	111 036	329 510	329 510	493 228	510 929
Chiffre d'affaires au m ² (1 100 m ²)	101	300	455	448	464
Part redevance en % du chiffre d'affaires	19	7	5	6	6
Redevance au m ² (1 100 m ²)	14	21	22	26	27

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 4				
En €	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	550 333	902 822	930 142	743 925
Chiffre d'affaires au m ² (955 m ²)	576	945	945	779
Part redevance en % du chiffre d'affaires	4	2	3	4
Redevance au m ² (1 100 m ²)	20	23	30	32

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Sur l'ensemble des lots, les dynamiques des chiffres d'affaires sont assez hétérogènes bien qu'elles soient positives. Compte tenu de la proximité des lots, les chiffres d'affaires sont donc imputables à la qualité des prestations délivrées.

En 2014, la part de redevance en pourcentage du chiffre d'affaires est de l'ordre de 6 % pour les lots 1 et 3 mais de 4 % pour le lot 4 pour respectivement un chiffre d'affaires de 0,3 M€, 0,5 M€ et 0,7 M€. Ces éléments traduisent le fait que la construction de la redevance est statique et pourrait gagner à intégrer plus de progressivité dans sa partie variable.

Secteur 2 : lots 5, 6 et 7

Les tableaux suivants retracent les variations du chiffre d'affaires y compris par rapport à la surface totale et par rapport à la redevance versée.

Lot 5				
En €	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	251 931	348 084	348 084	349 103
Chiffre d'affaires au m ² (1 030 m ²)	245	338	338	339
Part redevance en % du chiffre d'affaires	8	6	6	6
Redevance au m ² (1 030 m ²)	18	19	19	20

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 6					
En €	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	389 259	764 276	994 853	925 973	825 264
Chiffre d'affaires au m ² (1 020 m ²)	382	749	975	908	809
Part redevance en % du chiffre d'affaire	5	6	4	3	4
Redevance au m ² (1 020 m ²)	19	22	27	30	30

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Lot 7				
En €	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	446 114	715 695	813 147	764 959
Chiffre d'affaires au m ² (1 020 m ²)	437	702	797	750
Part redevance en % du chiffre d'affaire	7	5	4	5
Redevance au m ² (1 020 m ²)	32	33	35	39

Source : commune de Cagnes-sur-Mer (délibérations).

Un constat et un raisonnement analogues peuvent être tenus sur ce secteur. Ainsi, en 2014, la part de redevance en pourcentage du chiffre d'affaires est de l'ordre de 6 % pour le lot 5, 4 % pour le lot 6 et 5 % pour le lot 7 pour respectivement un chiffre d'affaires de 0,3 M€, 0,8 M€ et 0,7 M€. Ces éléments traduisent le fait que la construction de la redevance est statique et pourrait gagner à intégrer plus de progressivité dans sa partie variable.

En conséquence, si l'existence d'une part variable est dans l'intérêt de la commune, la base de calcul de cette dernière reste statique puisqu'elle repose sur une simple actualisation d'un montant arrêté en 2008 ou 2009 selon les cas avec un minimum incompressible, ce mode de calcul n'intègre pas suffisamment la dynamique économique du chiffre d'affaires et prive ainsi la collectivité de ressources complémentaires.

Les modalités de calcul de la part variable pourraient être revue en intégrant une progressivité plus forte lors du renouvellement des contrats en cause.

Recommandation n° 5 :

5-1 : Veiller à la qualité des rapports produits par les délégataires en application des dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales maintenant reprises à l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions.

En réponse à cette recommandation, le maire a fait valoir que les rapports produits par les délégataires permettaient d'apprécier les conditions d'exécution et la qualité du service rendu mais ajouté qu'il prenait note des observations de la chambre à cet égard.

La chambre observe que la réponse du maire n'est pas suffisamment explicite et insiste sur l'intérêt pour la commune de donner suite à sa recommandation.

5-2 : Produire aux services de l'État le rapport annuel prévu par l'article R. 2124-29 du code général des propriétés des personnes publiques.

Le maire a indiqué en réponse qu'il « *ser[ait] désormais tenu compte de la recommandation (...) de la chambre* ».

5-3 : Mieux prendre en compte le chiffre d'affaires dans le calcul des redevances.

En réponse à cette recommandation, le maire a indiqué qu'il procéderait à une meilleure prise en compte du chiffre d'affaires dans le calcul des redevances à l'occasion du renouvellement des concessions de plage.

ANNEXE 1

Les délégations relatives aux plages

Lot 1 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		54 m	
	Surface de galet		725 m ²	
	Surface destinée à des installations démontables	Locaux couverts et fermés	63 m ²	280 m ²
		Terrasse	217 m ²	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			1 005 m ² (27,9 %)	
Lot 2 Plage des marines (activités nautiques)	Longueur de façade		19 m	
	Surface de galet		132 m ²	
	Surface destinée à des installations démontables	Locaux couverts et fermés	n.c.	18 m ²
		Terrasse	n.c.	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			150 m ² (13,6 %)	
Lot 3 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		58 m	
	Surface de galet		820 m ²	
	Surface destinée à des installations démontables	Locaux couverts et fermés	n.c.	280 m ²
		Terrasse	n.c.	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			1 100 m ² (25,5 %)	
Lot 4 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		46 m	
	Surface de galet		675 m ²	
	Surface destinée à des installations démontables	Locaux couverts et fermés	n.c.	280 m ²
		Terrasse	n.c.	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			955 m ² (29,3 %)	
Lot 5 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		51 m	
	Surface de galet		750 m ²	
	Surface destinée à des installations démontable	Locaux couverts et fermés	100 m ²	280 m ²
		Terrasse	180 m ²	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			1 030 m ² (27,2 %)	
Lot 6 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		40 m	
	Surface de galet		740 m ²	
	Surface destinée à des installations démontables	Locaux couverts et fermés	n.c.	280 m ²
		Terrasse	n.c.	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			1 020 m ² (27,5 %)	
Lot 7 (location de matériels de plage et de restauration)	Longueur en façade		45 m	
	Surface de galet		740 m ²	
	Surface destinée à des installations démontable	Locaux couverts et fermés	280 m ²	280 m ²
		Terrasse	0 m ²	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			1 020 m ² (27,5 %)	
Lot 8 (activités nautiques)	Longueur en façade		19 m	
	Surface de galet		215 m ²	
	Surface destinée à des installations démontable	Locaux couverts et fermés	0	20 m ²
		Terrasse	20	
Surface totale (dont % de surface pouvant recevoir des installations démontables)			235 m ² (8 %)	

Source : conventions de délégation de service public

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Le 31 OCT. 2017

Le président

à

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr
Réf. : 2260
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Monsieur Louis NÈGRE
maire de la commune de Cagnes-sur-Mer
BP 79
06802 CAGNES-SUR-MER Principal
Cedex

Objet : rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C 116 450 3441A

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 Cagnes-sur-Mer concernant les exercices 2011 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.

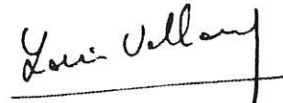
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

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'exécutif 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.



Louis VALLERNAUD



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

www.paca.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 rue de Pomègues

13295 MARSEILLE

pacagrefe@crc.ccomptes.fr