

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion

de la commune de La Seyne-sur-Mer

Département du Var

- A partir de l'année 2002 et suivantes -

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de La Seyne-sur-Mer, à partir de l'année 2002.

Par lettres en date du 12 mai 2009, le président de la chambre en a informé Monsieur Marc Vuillemot, maire de la commune de La Seyne-sur-Mer, ainsi que Monsieur Arthur Paecht, ancien maire de la commune.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 18 janvier 2010 avec Monsieur Paecht et le 18 mars 2010 avec Monsieur Vuillemot.

Lors de sa séance du 4 mai 2010, la chambre, 3^{ème} section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2002 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Marc Vuillemot qui y a répondu le 27 août 2010, et, pour les parties qui le concernent, à Monsieur Arthur Paecht, qui y a répondu le 16 août 2010 ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, 3^{ème} section, a arrêté, le 13 octobre 2010, le présent rapport d'observations définitives.

M. Marc VUILLEMOT a fait parvenir à la chambre une réponse, qui engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

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

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La chambre a contrôlé la gestion de la commune de La Seyne-sur-Mer, en faisant plus particulièrement porter son examen sur la situation financière, la fiabilité des comptes, et les principaux postes de dépenses de fonctionnement. Elle s'est également attachée à évaluer l'une des principales opérations d'investissement menées depuis 2002, portant sur le réaménagement du site des anciens chantiers navals. Par ailleurs, deux thèmes liés à des enquêtes communes des juridictions financières ont été abordés. Il s'agit tout d'abord de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) et de la sécurité publique, qui constituent deux enjeux importants pour la ville, le premier en raison du poids des dépenses de personnel et le second, du fait des difficultés particulières auxquelles la ville se trouve confrontée.

La situation financière de La Seyne-sur-Mer est très préoccupante. De 2002 à 2009, la section de fonctionnement est restée structurellement déséquilibrée avec des charges de personnel représentant un poids élevé et croissant, des charges à caractère général qui ont augmenté, tandis que les recettes, notamment fiscales, sont difficiles à mobiliser compte tenu de la pauvreté des ménages et d'une pression fiscale déjà très élevée.

C'est que La Seyne-sur-Mer peine à effectuer sa reconversion économique depuis la fin de l'activité des chantiers navals dans les années 80. Celle-ci suppose en effet des investissements considérables pour d'une part, remettre en état les hectares de friches industrielles laissés à l'abandon en plein centre ville et, d'autre part, développer des activités susceptibles de créer une dynamique économique.

Une partie de ces investissements a été réalisée, mais faute d'autofinancement, la commune a dû s'endetter massivement pour les financer, sans pour autant réussir à faire aboutir ses projets. La charge que représente aujourd'hui cette dette est susceptible de compromettre durablement le retour à l'équilibre alors même que les dépenses engagées ne se traduisent pas encore par les retombées directes ou indirectes dont la ville espérait bénéficier.

Due pour partie à l'héritage du passé, la situation de La Seyne pâtit également de l'absence de définition de ses objectifs stratégiques et d'un manque de rigueur dans certains aspects de sa gestion : dépenses de fonctionnement mal maîtrisées, gestion financière laxiste se traduisant par des comptes insuffisamment fiables. Des progrès ont toutefois été relevés, qui devront être poursuivis.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la chambre note qu'une démarche a été engagée et un certain nombre d'outils élaborés. Toutefois, les recrutements, la formation, la gestion des carrières ont été opérés sans véritable réflexion prospective susceptible d'adapter au plus près les effectifs et les compétences aux besoins de la collectivité. Il en est résulté une évolution non maîtrisée de la masse salariale qui explique en large part les difficultés financières de la commune, alors même que, du fait d'un absentéisme élevé et d'une durée du travail très inférieure à la durée réglementaire, la collectivité finance un nombre considérable d'heures non travaillées qui, une fois cumulées, représentent l'équivalent de 230 postes à temps plein.

Enfin, en matière de sécurité publique, la chambre a noté que la commune en avait fait un axe prioritaire suite notamment aux violences urbaines de la fin des années 90, en participant à des dispositifs partenariaux et en développant sa police municipale. Toutefois, faute d'instruments de mesure et d'évaluation, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ces efforts se sont traduits par une diminution de la délinquance.

ELEMENTS DE CONTEXTE ET CHOIX DES THEMES DE CONTROLE

Avec 57 553 habitants (2006), La Seyne-sur-Mer est la deuxième ville du département du Var. Elle se situe au cœur d'une aire urbaine estimée à 564 823 habitants, la dixième de France. La commune est une station balnéaire avec son quartier des Sablettes, elle possède un port de plaisance et un port de pêche. Elle a dû son développement principalement à l'implantation de constructions navales.

Depuis les années 70, le site a été confronté à une baisse importante de son activité, jusqu'à la fermeture définitive des chantiers navals seynoïses en 1989. Depuis lors, la ville est confrontée à une crise structurelle, à la fois sociale et économique, faute d'emplois permettant de compenser la perte de sa principale activité. Classée en zone urbaine sensible, elle doit gérer des populations en grande difficulté et se trouve, encore aujourd'hui, fortement marquée par les conséquences de la désindustrialisation.

Pour tenter de faire face à ces difficultés, la ville a engagé de gros efforts de reconversion et de diversification de ses activités dans d'autres secteurs. Ainsi, un vaste programme d'aménagement de la ville est en marche depuis la fin des années 90, portant notamment sur la reconversion des friches industrielles laissées par l'abandon de l'activité navale en zones de loisirs et d'habitation, avec un parc, un port de plaisance, l'implantation d'activités culturelles et commerciales, susceptibles à la fois de développer l'activité touristique (tourisme balnéaire, culturel et plaisance) et de favoriser l'implantation de nouveaux ménages.

Il reste que ces choix de reconversion ont occasionné des investissements de grande ampleur, conduisant la commune à s'endetter lourdement, alors que les retombées en termes d'activité économique, d'une part, et de recettes pour le budget de la commune, d'autre part, tardent à se faire sentir. Aujourd'hui, les interventions de la commune s'effectuent dans un cadre budgétaire très restreint. C'est ce qui a orienté le contrôle sur les thèmes suivants :

- Situation financière et fiabilité des comptes de la commune ;
- Examen de plusieurs catégories de dépenses de fonctionnement (hors personnel, examiné dans un chapitre spécifique) ;
- Examen de la principale opération d'investissement concernant l'aménagement des anciennes friches industrielles.

Par ailleurs, deux enquêtes nationales des juridictions financières ont donné lieu à des contrôles ciblés portant sur :

- La gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- La sécurité publique.

1 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE ET DE LA FIABILITE DES COMPTES

Bien que les exercices contrôlés portent sur les années 2002 et suivantes, l'analyse inclut généralement l'exercice 2001, année précédant l'intégration de La Seyne-sur-Mer dans la communauté d'agglomération TPM. Elle se poursuit jusqu'en 2008 (derniers comptes produits au moment du contrôle). Des actualisations à l'exercice 2009 ont été effectuées à l'occasion en utilisant le compte de gestion provisoire fourni par la trésorerie.

1.1 Analyse de l'équilibre du budget

Les principaux tableaux d'analyse financière de même que certaines précisions méthodologiques sont présentés à l'annexe 1.1.

1.1.1 L'évolution de l'autofinancement

De 2001 à 2009, les charges de gestion progressent en moyenne presque deux fois plus que les produits. **Il en résulte une dégradation moyenne de 4,4 % de l'excédent brut de fonctionnement.**

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute), déduite de l'excédent brut de fonctionnement après prise en compte notamment des produits et charges financiers ainsi que des produits et charges exceptionnels, conditionne la capacité de la commune à couvrir le remboursement de la dette en capital d'une part, et à dégager un autofinancement net disponible (CAF nette) pour ses investissements, d'autre part. La CAF brute enregistre à La Seyne une baisse moyenne de 14,6 % sur la période examinée. Alors qu'en 2001, elle représentait 12,16 % des produits réels de fonctionnement, soit légèrement plus que la moyenne de la strate, elle n'en constitue plus, en 2008, que 4 %, soit 5,5 points en deçà de la moyenne de la strate.

La CAF nette disponible est négative à partir de 2002, à l'exception de l'année 2005, ce qui s'explique par le non rattachement des charges à l'exercice. En effet, si l'on simule le rattachement des charges pour 2005¹, la CAF disponible est négative en 2005 (- 1,5 M€), faiblement positive en 2006 (+ 0,2M€). En 2007-2008, elle redevient négative sous l'effet d'une hausse des remboursements du capital de la dette, dont un remboursement anticipé sur le dernier exercice à hauteur de 1,58 M€.

1.1.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion sont constitués à 63 % de la fiscalité, avec, à compter de 2002, une baisse des contributions directes dont la part se stabilise autour de 60 % de la fiscalité totale.

a) Analyse de la fiscalité

Avec la création de la communauté d'agglomération de TPM à partir du 1^{er} janvier 2002, la structure de la fiscalité s'est trouvée modifiée (l'ensemble des développements qui suivent s'appuient sur des tableaux chiffrés présentés à l'annexe 1.2).

¹ Cette simulation est calculée à partir de la moyenne des charges rattachées, à laquelle est soustraite la moyenne des produits rattachés (moyenne établie pour les années 2003, 2004, 2006 et 2007).

Les contributions directes diminuent en 2002, sous l'effet conjugué de la perte du produit de la taxe professionnelle transférée à TPM (d'un montant de 10 M€ en 2001) et d'une baisse de 4,2 M€ de la taxe foncière sur les propriétés bâties, destinée à compenser l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), cette dernière étant comptabilisée dans les contributions indirectes. Entre 2007 et 2008, le produit des trois taxes locales progresse plus rapidement que les années précédentes (+ 13,18 %) sous l'effet majeur de l'augmentation des taux de 9,8 %.

En contrepartie de la perte de la TP, la ville perçoit une attribution de compensation et une dotation de solidarité communautaire légèrement supérieures en 2002 (12 M€ pour une TP de 10 M€ en 2001) mais qui s'amenuise (10 M€ en 2008), neutralisant la dynamique des bases des trois impôts ménages.

Les compensations versées par l'Etat (notamment au titre de la TP) ont également diminué, passant de 10,9 M€ en 2001 à 5,8 M€ en 2008, à la fois sous l'effet de l'intercommunalité et de la réforme de la TP. **Le produit global de la fiscalité directe (comprenant l'ensemble des compensations) passe ainsi de 54,9 M€ en 2001 à 49,4 M€ en 2007 et retrouve son niveau initial en 2008 grâce à l'effort consenti par les Seynois sur les trois taxes locales, pour se maintenir à 61 % des recettes réelles de fonctionnement hors cessions.**

Cette diminution relative des ressources liées à la fiscalité directe entre 2001 et 2007 se trouve toutefois compensée par **l'augmentation du poste «autres impôts et taxes»**. En-dehors des compensations communautaires, ce poste comprend les recettes provenant de la TEOM, de la taxe additionnelle sur les droits de mutation et de diverses autres taxes de moindre importance. Ces ressources connaissent une croissance importante, passant de 2 M€ en 2001 à 11,4 M€ en 2007, essentiellement du fait de la création et de la progression de la TEOM (4,6 M€ en 2002, 8,2 M€ en 2007) et, dans une moindre mesure, de la taxe additionnelle sur les droits de mutation (1,2 M€ en 2001, 2,5 M€ en 2007). En 2008, ces dernières recettes sont stabilisées à hauteur de 11,3 M€.

Si l'on cumule l'ensemble des ressources liées à la fiscalité (impôts directs, impôts indirects, compensations communautaires et compensations de l'Etat) de 2001 à 2007, il apparaît en définitive que celles-ci sont en augmentation sur l'ensemble de la période d'environ 4 M€ (soit + 7 %). Calculée en moyenne annuelle, cette évolution n'est plus que de 1,1 %, soit un constat de stabilité en tenant compte de l'inflation. L'année 2008 offre une ressource supplémentaire de 7 %, donnant ainsi, de 2001 à 2008, une évolution moyenne de 1,91 %, légèrement supérieure à l'inflation.

Une part non négligeable et en augmentation de ces ressources fiscales repose sur les ménages Seynois (taxe d'habitation, taxes foncières, TEOM à compter de 2002).

En ce qui concerne les trois taxes, le produit par habitant est de 34 % supérieur à la moyenne nationale des communes de la même strate, alors même que son potentiel fiscal est sensiblement inférieur : en 2008, il est de 22 % inférieur à la moyenne nationale des communes de la même strate (valeur : 609 € contre 780 €). Il convient de noter à cet égard qu'une révision des bases a été entreprise depuis 2007 en partenariat avec les services fiscaux et le cadastre, représentant, selon les services de la commune, un gain potentiel d'environ 1 M€.

Le niveau élevé du produit des impôts par habitant est donc obtenu par une pression fiscale forte. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des trois taxes est de 1,5 en moyenne, compensant ainsi la pauvreté fiscale de la commune, et si les taux ont été légèrement diminués de 2002 à 2007, on relève une augmentation substantielle de la TEOM, qui passe de 8,91 % en 2002 à 13,56 % en 2007.

A partir de 2008, le phénomène s'inverse avec une hausse des impôts locaux (+ 9,8 % en 2008) et une baisse de la taxe OM (19 % entre 2007 et 2009). En 2009, le conseil municipal a voté la fin des exonérations au titre de la taxe d'habitation.

Rapportée au total des ressources fiscales (y compris l'ensemble des compensations communautaires et compensations Etat), la part directement supportée par les ménages est passée de 60 % en 2001 (33,9 M€) à 70 % en 2008 (37,7 M€).

En conclusion, il apparaît que la fiscalité a constitué sur la période examinée une faiblesse structurelle pour la commune. Après le passage à l'intercommunalité et l'instauration de la TEOM, les ressources totales liées aux impôts directs et indirects progressent peu, tout en pesant de plus en plus sur les ménages. Avec un potentiel fiscal faible, et malgré la volonté de la commune de ne pas accroître la pression jusqu'en 2007, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal reste très nettement supérieur à 1, ce qui reflète l'absence de marges de manœuvre pour la collectivité. Pourtant, il a fallu récemment accentuer encore la pression fiscale pour limiter le déséquilibre croissant de la section de fonctionnement.

b) Les autres produits de gestion

La dotation globale de fonctionnement connaît une croissance moyenne de 4,6 % sur la période et représente 19,4 % des produits de gestion de 2008. Son augmentation de 16 % entre 2003 et 2004 est consécutive à la réforme qui intègre une part des dotations versées par le fonds national de péréquation de la TP.

Les dotations, subventions et participations, qui ont accusé une baisse moyenne de 10,5 % sur la période, représentent encore 8,8 % des produits de gestion de 2008 (21 % des produits de 2001). Les baisses les plus significatives sur la période intéressent les participations du département (de 4 à 1,4 M€) et la compensation de la taxe professionnelle par l'Etat (de 6,3 à 1,1 M€) déjà évoquée dans l'analyse de la fiscalité.

Les produits des services et du domaine sont plutôt stables (autour de 3,7 M€), mais accusent une baisse de 19 % en 2008. Toutefois, une analyse plus approfondie des postes qui les composent sur la période 2001-2007 montre que la baisse très importante des redevances et droits à caractère social (- 76,5 % entre 2001 et 2007) est compensée par l'accroissement des redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (+ 37,4 % entre 2001 et 2007) et de celles liées à la mise à disposition de personnel (+ 64 % entre 2001 et 2007). Quant à la baisse de 2008, elle provient d'une réaffectation des ressources tirées de l'occupation du domaine et du stationnement en droits de place et autres taxes.

1.1.3 Les charges de gestion

Plus de 50 % des charges de gestion sont consacrées à **la rémunération du personnel** qui augmente de 11,2 M€ de 2001 à 2008, soit 3,9 % de croissance moyenne annuelle. Bien que le niveau des charges de personnel soit proche des moyennes de la strate, une analyse plus approfondie est présentée au chapitre 4, afin notamment d'identifier des pistes d'économie.

Un quart des charges est constitué des **charges à caractère général** (voir chapitre 2). Celles-ci ont fortement augmenté 2006-2007, en particulier les postes dédiés aux prestations et contrats de services (54 % des charges à caractère général).

Les subventions versées (voir chapitre 2) sont en baisse de 4 % en moyenne avec un net fléchissement en 2002 (- 2,56 M€) en début de mandature puis une légère remontée en 2008 de 1 M€, liée à l'augmentation des subventions au CCAS, à la caisse des écoles et aux établissements publics locaux ou à d'autres organismes.

Les autres charges de gestion, après avoir enregistré un fléchissement de 25 % au début de la mandature (- 1,54 M€ d'aide sociale du département et - 0,5 M€ de contribution aux organismes de regroupement), ont ensuite progressé régulièrement, de 2,8 % par an en moyenne.

1.1.4 Les dépenses d'investissement et leur financement

Les dépenses réelles d'investissement hors remboursement de la dette ont représenté, de 2001 à 2008, un total cumulé de 204 M€, avec des montants fluctuant fortement d'une année à l'autre (voir annexe 1.4).

Elles ont porté principalement sur l'aménagement du parc du littoral sur le site des anciens chantiers navals (39,7 M€), la reconstruction et la réhabilitation des écoles (30,6 M€), le grand projet de ville (requalification urbaine, de 8,8 M€) et l'agrandissement de l'hôtel de ville et sa mise aux normes (9,1 M€).

Outre le financement de ces dépenses d'équipement, la commune a dû trouver des ressources susceptibles de couvrir sa CAF nette négative. Dans ces conditions, c'est essentiellement le FCTVA et les produits de cession qui lui permettent de financer 14 % de ses équipements par ses recettes propres. Les subventions d'équipements viennent compléter ce financement à hauteur de 34 %. Les emprunts ont donc été sollicités pour la différence, soit 54 % du financement ; ils ont permis également de maintenir un fonds de roulement positif, voire confortable en 2008 (8,4 M€), posant la question de la gestion de la dette, notamment de la cohérence entre le paiement des dépenses d'investissement et la mobilisation des emprunts.

1.1.5 L'endettement

a) Evolution de l'endettement

De 2001 à 2008, la collectivité a mobilisé des emprunts à hauteur de 114,4 M€. L'encours de la dette passe de 83,2 M€ en 2001 à 131,2 M€ fin 2008, soit une augmentation de 48 M€ (+ 57,6 %). Après deux années de désendettement en 2002 et 2003, l'endettement est reparti à la hausse les quatre années suivantes, pour régresser légèrement en 2008 (- 2,5 %).

La comparaison avec les communes de même strate met en évidence un écart croissant, jusqu'à un doublement de l'encours de la dette/habitant par rapport à la moyenne. Conjuguée à la diminution de la capacité d'autofinancement brute à 2-3 M€ en 2006-07, la capacité de désendettement culmine aux alentours de 50 ans², alors que la norme généralement admise recommande de ne pas dépasser 12 années.

² La capacité de désendettement rapporte l'encours de la dette à l'épargne brute.

Dans le même temps, plus l'encours augmente, plus l'annuité diminue. De 2003 à 2006, elle décroît de 5,1 M€, soit plus du tiers, suite aux renégociations successives, pour retrouver un niveau supérieur en fin de période, du fait d'un remboursement anticipé de 1,6 M€.

L'annuité par habitant reste donc inférieure à la moyenne de la strate de 2001 à 2006. C'est seulement en 2007 puis en 2008 que la situation s'inverse.

Cette situation résulte d'une part de deux renégociations successives (2003-2006) et, d'autre part, de l'absence de comptabilisation des ICNE en 2005, entraînant la baisse des frais financiers de cet exercice.

Les effets de la première renégociation, qui portait sur plus d'un quart de l'encours de la dette, et dont les indemnités d'un montant total de 1,2 M€ ont été refinancées, aboutissent à terme à un coût supplémentaire de 833 K€.

En affinant l'analyse par l'exploitation des tableaux d'amortissement de la dette³, les renégociations ont permis d'alléger la charge à court terme de 700 à 1 800 K€ par an, de 2003 à 2007. **Cet allègement représente 5 % de fiscalité** par an entre 2004 et 2007.

En revanche, la charge s'alourdit les années suivantes, d'un montant variant de 100 à 1 300 K€ par an. Ce phénomène s'explique par un rallongement systématique de la durée des contrats de 2 à 3 ans.

Les conséquences de la seconde renégociation, qui portait sur 50 % de l'endettement (dont une partie avait déjà été incluse dans la première renégociation), sont dépendantes de l'évolution de certains index et sont estimées à un **alourdissement de l'ordre de 673 K€**. Cette nouvelle renégociation a été motivée par deux objectifs : d'une part, figer un taux d'intérêt fixe le plus bas du marché en changeant d'index de référence et, d'autre part, redonner des marges de manœuvre à très court terme (2006-2007) en décalant d'un an le remboursement du capital de certains des emprunts concernés.

On ne peut pas critiquer la collectivité de vouloir obtenir un taux fixe le plus faible possible. Toutefois, ce dernier n'est garanti qu'en fonction de l'évolution d'un index dont la stabilité n'est pas assurée, alors même que la collectivité ne semble pas s'être dotée d'une capacité de suivi suffisante. De plus, le procédé de différé d'amortissement, en partie masqué par la renégociation, fait porter sur l'avenir à la fois le poids des emprunts et le risque inhérent aux produits structurés. Il a découlé de ces choix un rallongement du profil d'extinction de la dette qui a doublé de 2001 à 2008, passant de 13 à 30 ans.

b) Structure de la dette

L'état de la dette, annexé au compte administratif 2008, affiche un capital restant dû au 31/12/2008 de 131 164 685 €. Celui-ci se répartit en quatre catégories d'emprunts :

Catégories	Nombre	K restant dû au 31/12/2008	%
Emprunts à taux fixe	10	26 280 091,98 €	20,04 %
Emprunts à taux indexé sur la durée du contrat	5	20 043 569,14 €	15,28 %
Emprunts avec plusieurs tranches de taux	8	67 835 163,19 €	51,72 %
Emprunts avec options	5	17 005 860,36 €	12,97 %

³ Par comparaison des annuités dues selon les anciens états d'amortissement de la dette avec celles résultant de la renégociation.

Le taux des emprunts à taux fixe varie entre 3,50 % et 5,52 % et la durée résiduelle de ces prêts se situe entre 3 et 30 ans.

Les taux des emprunts indexés sont, le plus souvent préfixés sur le livret A⁴. Le risque pour cette catégorie de prêts est donc limité. Les taux appliqués à la date du vote du compte administratif varient entre 2,75 et 4,05 % et leurs durées résiduelles s'échelonnent entre 6 ans et 19 ans.

Les prêts à plusieurs tranches de taux, qui recèlent un risque potentiel non négligeable, représentent plus de la moitié de la dette. Les taux applicables en 2008 sont fixes et varient de 2,99 % à 3,55 %, à l'exception d'un prêt, dont le taux est post-fixé. Mais ces taux fixes avantageux ne s'appliquent que durant une à deux années. Au-delà de cette période, ils sont indexés sur des variables dont l'évolution échappe aux prévisions, puisqu'elle dépend de la conjoncture économique et des fluctuations des marchés financiers. L'incertitude est d'autant plus grande que la durée résiduelle des prêts se situe entre 10 et 21 ans.

La dernière catégorie regroupe d'une part les emprunts affectés d'une ligne de trésorerie et, d'autre part, trois prêts contractés auprès du Crédit agricole assortis d'un taux indexé sur l'Euribor⁵. L'encours de ces prêts est donc plus fluctuant d'une année sur l'autre que les précédents, car il dépend directement des besoins de trésorerie. Ainsi le montant maximum autorisé, au titre de l'année 2008, est fixé à 21,1 M€. Les tirages au cours de cet exercice s'élèvent à 47,5 M€ et les remboursements à 48,4 M€. Tous ces prêts ont un taux indexé sur l'Eonia⁶.

En cumulant le capital restant dû des emprunts structurés à plusieurs tranches de taux et ceux avec options, l'encours de la dette correspondante représente presque les 2/3 de la dette totale.

La collectivité a indiqué que sur l'ensemble de l'encours, un emprunt en particulier, d'un montant de 14 M€, comportait des risques sensibles proches, avec des taux pouvant dans certaines hypothèses vraisemblables se situer entre 11 et 17 %. Cet emprunt est en cours de renégociation selon la commune.

1.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

La trésorerie dont dispose la commune pour faire face à ses échéances s'obtient en déduisant du fonds de roulement le besoin en fonds de roulement. Elle inclut également la trésorerie des budgets annexes⁷, qui, en dehors de 2002 où ils viennent abonder la trésorerie communale, ont pour effet de légèrement diminuer celle-ci.

⁴ Le taux du livret A est déterminé d'après le rapport entre le niveau de l'inflation et les taux interbancaires.

⁵ **Définition de l'Euribor** : C'est la référence du prix de l'argent emprunté pendant des durées de une semaine et de un à douze mois sur le marché interbancaire de la zone euro. Il est calculé par une moyenne simple, après élimination des valeurs extrêmes, des taux des transactions pratiquées par 57 banques de la zone euro 12.

⁶ **Définition de l'Eonia** : C'est la référence du prix de l'argent au jour le jour sur le marché interbancaire de la zone euro 11 depuis le 04/01/1999. Il est calculé par une moyenne, pondérée par les volumes, du taux des transactions pratiquées par 57 banques de la zone euro 11.

⁷ La collectivité dispose de trois comptes annexes rattachés : l'eau, l'assainissement et la régie des transports. La situation financière de chacun de ces comptes a été examinée et n'appelle pas de remarques particulières.

La trésorerie de la commune en fin d'année doit toujours être positive. En l'espèce, elle est particulièrement abondante en 2007, avec 10,6 M€ (le solde du compte 4011-fournisseur est créditeur de 2,5 M€ en sus de factures non parvenues pour 3,2 M€). Cette situation s'explique par des tirages sur les crédits à long terme renouvelable, à des fins contestables (voir point suivant sur la fiabilité des comptes).

1.2 La fiabilité des comptes et la gestion financière

1.2.1 Des reprises sur provision prématurées

Les résultats de clôture du compte administratif 2007 ont été artificiellement équilibrés grâce à des reprises sur provision cumulées sur plusieurs exercices pour un montant total de 12,6 M€⁸ et l'utilisation du CLTR à hauteur de 11,1 M€. Le tableau suivant montre comment la reprise sur provision et l'utilisation du CLTR ont permis cet équilibre :

	Résultats	Résultats après reprise sur provision (12,6 M€)	Résultats après reprise + CLTR (11,1 M€) CA 2007
Investissement	0,2	- 12,4	- 1,3
Fonctionnement	- 4,9	+ 7,7	+ 7,7

Le mécanisme a été le suivant : sans ces reprises sur provision, la section d'investissement était en équilibre mais la section de fonctionnement affichait un déficit de 4,9 M€ qui aurait dû être repris au budget primitif de l'exercice suivant. Grâce aux reprises sur provision, la section de fonctionnement est excédentaire. Le résultat déficitaire de la section d'investissement peut alors être financé par le recours au CLTR. Si cette provision n'avait pas été reprise, la collectivité n'aurait pu recourir au CLTR pour équilibrer ses comptes. C'est l'utilisation combinée des deux opérations (reprises sur provision et tirage sur le CLTR) qui a donc permis d'afficher ces résultats, le CLTR venant indirectement abonder la section de fonctionnement.

Or, la provision avait été constituée dans le cadre d'un contentieux avec la société Worl Sea Centre. Par un jugement du 7 novembre 2003, le tribunal administratif de Nice avait rejeté la demande d'indemnisation de la société World Sea Centre. Toutefois, ce rejet n'a été confirmé en appel par la cour administrative d'appel de Marseille que le 4 février 2008, soit postérieurement aux différentes reprises, alors qu'une provision, obligatoirement constituée dès l'ouverture d'un contentieux, doit être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Outre qu'une telle opération constitue un expédient qui masque la dégradation des finances communales, la reprise sur provisions est intervenue de manière prématurée, exposant la commune à un risque financier.

1.2.2 Des dépenses inscrites à tort en section d'investissement

Plusieurs marchés d'entretien et de réparation ont été imputés en section d'investissement alors qu'ils auraient dû figurer au compte 615 de la section de fonctionnement. En effet, ne peuvent figurer en investissement que les dépenses ayant pour effet d'augmenter la valeur ou la durée de vie des immobilisations tandis que les dépenses nécessaires à la prévention des dégradations d'un bien ou à la remise en état de ce bien constituent des charges de fonctionnement.

⁸ 5,5 M€ en 2005, 4,7 M€ en 2006, 2,35 M€ en 2007.

La trésorière a demandé à la commune de revoir ces affectations, en vertu de la circulaire n° INTB200059 du 26 février 2002 qui, d'une part, précise les notions permettant de déterminer l'imputation comptable et, d'autre part, établit la nouvelle nomenclature des biens. Dans un courrier du 6 octobre 2009, la collectivité estimait, dans un premier temps, que ces réaffectations sur l'exercice 2008 représenteraient de 1,1 à 2,8 M€. Ce montant ne serait plus que de 0,25 M€ après une étude «plus affinée mais pas chiffrée».

Pour les années 2006 et 2007, les anomalies les plus significatives identifiées dans cette étude, et celles que la chambre a relevées en examinant les déclarations faites au titre du FCTVA, représentaient un montant cumulé estimé à une fourchette allant de 0,5 à 0,7 M€.

Cette situation pose deux principaux problèmes :

- tout d'abord, **les différents soldes de la section de fonctionnement se trouveraient dégradés à due concurrence si ces dépenses avaient été correctement imputés ;**
- l'imputation de ces dépenses en investissement a eu également pour effet de les rendre éligibles au FCTVA, donc **d'apporter à la commune une recette supplémentaire à laquelle elle ne pouvait en réalité prétendre, pour un montant d'environ 80 000 € par an**

Une régularisation a été entreprise en 2008 en collaboration avec la trésorière, par un réexamen des contrats de prestations d'entretien et de réparation, afin de vérifier leur nature exacte et de s'assurer de leur correcte imputation.

1.2.3 Une prise en compte tardive de la renégociation de la dette

Les écritures comptables liées à la renégociation intervenue en 2003 n'ont été passées que le 16 décembre 2004, soit un décalage d'un an avec changement d'exercice budgétaire. **Même si cette prise en compte tardive est neutre d'un point de vue comptable, elle témoigne d'un suivi insuffisant.**

1.2.4 Des erreurs d'imputation en section de fonctionnement

Une erreur a été relevée la première année de comptabilisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en 2002, cette dernière ayant été inscrite avec les impôts directs au compte 7311 au lieu du compte 7331, pour un montant de 4 573 470 €. Elle a par la suite été corrigée.

Par ailleurs, des dépenses ont été parfois imputées à tort au compte 611, «prestations de services» de 2004 à 2007 :

- des marchés à bons de commande pour l'entretien des bâtiments communaux, (qui auraient dû être imputés au compte 61522) ;
- des marchés à bons de commande pour l'entretien des espaces verts, de l'éclairage public, de la voirie (qui auraient dû être imputés au compte 61521-23) ;
- des contrats de location et maintenance (6135-6156).

Enfin, des dépenses ont été imputées de manière erronée au compte 6574 (subventions aux associations) alors que, s'agissant d'une compensation versée à un délégataire en contrepartie de contraintes de service public, elles auraient dû être comptabilisées au compte 6744 (charges des services concédés et affermés).

Ces imputations ont rendu peu lisible l'évolution des charges à caractère général. La chambre recommande à la collectivité de faire preuve d'une plus grande rigueur dans ce domaine et note que cette dernière s'est engagée à améliorer l'imputation de ses dépenses.

1.2.5 Le rattachement des charges et des produits

La fiabilité des comptes repose sur l'exhaustivité de l'enregistrement des charges et des produits et sur leur correct rattachement à l'exercice concerné. Ce rattachement doit être effectué en fonction du service fait et non de la date d'émission du titre de recettes ou du mandat de paiements, ou de la date d'encaissement ou de paiement.

La chambre a relevé qu'aucun rattachement à l'exercice 2005 n'a été effectué, ce qui s'est traduit par une CAF nette artificiellement positive, une partie des dépenses qui auraient dû intervenir au titre de cette année ayant en réalité été prise en charge en 2006.

L'explication avancée par la collectivité, selon laquelle ce défaut de rattachement est dû à un changement de logiciel, paraît recevable.

Néanmoins, la chambre recommande, pour garantir la fiabilité du résultat, de veiller à une mise en œuvre correcte de la procédure de rattachement.

1.3 Conclusion sur la situation financière

A l'issue de son précédent contrôle, la chambre avait déjà dressé un tableau peu favorable de la situation financière de la commune jusqu'en 2001 : poids élevé des frais financiers et des dépenses de personnel dans les recettes réelles de fonctionnement, potentiel fiscal faible, pression fiscale élevée, autofinancement disponible dégradé et endettement accru. La situation a néanmoins continué à se dégrader de 2002 à 2009.

La capacité d'autofinancement nette a été négative sur pratiquement toute la période, la commune ne parvenant pas à redresser l'équilibre de la section de fonctionnement.

Le coefficient de rigidité a continué à augmenter jusqu'en 2007, se situant nettement au-dessus des moyennes de la strate. Ce coefficient rapporte aux dépenses réelles de fonctionnement les charges de personnel et d'annuité de la dette, qui n'ont que très peu de flexibilité à la baisse.

En ce qui concerne les recettes, et malgré une augmentation des bases fiscales sur la période, la Seyne continue à présenter un potentiel fiscal nettement inférieur aux moyennes de la strate, ce qui l'a contrainte à maintenir des taux élevés et à les augmenter encore en 2008. Avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élevé (1,5 en moyenne, 1,6 en 2008⁹), la possibilité d'utiliser le levier fiscal a rencontré ses limites.

⁹ C'est-à-dire une pression fiscale de 50 à 60 % plus élevée que dans les communes comparables.

Mais surtout, faute d'autofinancement disponible pour financer ses dépenses d'investissement, la commune a dû recourir à l'emprunt, aggravant considérablement le poids de l'encours de la dette. Compte tenu d'une faible capacité de remboursement, le montant de l'annuité n'a pu être contenu qu'au prix d'un rallongement de la durée d'amortissement, ce qui revient à faire porter pendant longtemps sur les années futures le poids des difficultés actuelles et réduit d'autant les possibilités de retour à l'équilibre.

Enfin, l'analyse des comptes a montré l'existence de nombreuses erreurs et approximations dans la tenue de ceux-ci, qui nuisent à une appréciation complète et fiable de la situation réelle de la collectivité.

2 EXAMEN DES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Cette partie porte sur les charges à caractère général et sur les subventions qui représentent, après les dépenses de personnel (voir développements spécifiques au point 4), les deux principaux postes des charges de gestion courante. Dans la mesure où ce sont aussi les seules dépenses présentant une flexibilité à la baisse, la chambre s'est attachée à examiner dans quelle mesure elles ont contribué à la dégradation de la section de fonctionnement et, surtout, à identifier des pistes d'économie.

2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général constituent, après les charges de personnel, le poste le plus important des dépenses de gestion courantes (26 % en 2007) et celui qui augmente le plus de 2001 à 2007 (+ 5,4 M€, soit + 3% en moyenne annuelle).

Les augmentations de dépenses représentent 8 M€, dont les deux tiers se concentrent sur trois principaux postes, alors que les diminutions s'élèvent à 2,6 M€ et se répartissent en une multitude de postes pour de faibles montants. Les postes en augmentation sont les suivants :

Dépenses	Augmentation 2001-2007
Contrats de prestations de services (611)	2,8 M€
Eau/assainissement et énergie (60611 et 60612)	1,3 M€
Achats de prestations de service (6042)	1,2 M€
Total	5,3 M€

La croissance des dépenses en eau et énergie n'a rien d'atypique et n'a donc pas été étudiée de manière plus approfondie. En revanche, le compte 611 a fait l'objet d'un examen particulier, de même que le compte 6042, constitué essentiellement de prestations d'animation, dans le cadre d'un examen de l'ensemble des dépenses d'animation, réception, communication.

2.1.1 Les contrats de prestation de services

De 2001 à 2007, les dépenses imputées au compte 611 sont passées de 6,4 M€ à 9,1 M€, soit une hausse de 2,7 M€. La hausse se poursuit dans une moindre mesure en 2007. Après une stabilisation en 2008 (9 M€), la tendance s'est légèrement infléchi en 2009, avec un montant de 8,4 M€.

Quatre catégories de contrats ou marchés peuvent être identifiés :

- marchés à bons de commande pour l'entretien des bâtiments communaux, (qui auraient dû être imputés au compte 61522) ;
- marchés à bons de commande pour l'entretien des espaces verts, de l'éclairage public, de la voirie (qui auraient dû être imputés au compte 61521-23) ;
- marchés de collecte et de propreté urbaine ;
- autres prestations (6135-6156).

La croissance globale du compte 611 s'explique par la conclusion de nouveaux contrats dans les principaux domaines identifiés mais aussi par des augmentations substantielles des dépenses dans le cadre de contrats préexistants. **Cette double évolution pose tout d'abord le problème de l'externalisation, s'agissant de prestations ne requérant pas une technicité particulière. Il faut noter que l'externalisation ne s'est pas traduite par des économies dans les dépenses de personnel.**

De plus, cette évolution révèle un encadrement insuffisant des dépenses engagées par les services, qui, du fait que les marchés à bons de commande avaient le plus souvent prévu la fourchette maximale autorisée par le code des marchés publics, pouvaient être tentés d'y recourir jusqu'au plafond.

Le pôle «ressources et moyens» a indiqué d'une part, que certaines des prestations externalisées avaient été reprises en régie (entretien des espaces verts, notamment) et, d'autre part, qu'une remise à plat des marchés de prestations de services était en cours au fur et à mesure qu'ils parvenaient à leur terme, en vue de rationaliser et de mieux piloter les dépenses qu'ils occasionnent. Désormais, les minima sont fixés à 50 % en-dessous de leur niveau précédent et les possibilités de tirage par les services sont limitées budgétairement à un certain niveau, qui ne peut être dépassé qu'après négociation avec les services.

2.1.2 Les dépenses liées à la politique d'animation et de communication

Les dépenses liées à l'animation et à la communication ont été examinées sur les différents comptes où elles se trouvent habituellement imputées. **De 2001 à 2007, elles passent de 0,6 M€ à 1,8 M€.** Les comptes directement liés à l'animation (fêtes et cérémonies, réceptions, divers) représentent un niveau de dépenses négligeable, tandis que les dépenses d'impression et de publication restent stables. Pour l'essentiel, la hausse de cette catégorie de dépenses provient du compte 6042, «achat de prestations de services».

Une étude détaillée des mandats a été effectuée pour la période 2004-2007, dont il ressort que 45 % de la dépense inscrite sur le compte 6042 est liée à un unique marché à bons de commande conclu avec la société Image et stratégie, cabinet d'assistance et de conseil en marketing territorial.

La majeure partie des 55 % de crédits mandatés restant concernent des dépenses liées à des prestations de type événementiel et animation : achat de spectacles, financement de séjours d'enfants, achats de supports de communication, etc.

L'évolution de ces dépenses s'est faite dans un contexte financier qui aurait pu inciter la collectivité à hiérarchiser ses priorités. Toutefois, celle-ci a indiqué avoir mis fin au contrat avec Image et stratégie depuis 2008. On note d'ailleurs que les dépenses imputées au compte 6042 sont passées à 0,87 M€ en 2008 et à 0,68 M€ en 2009.

2.2 Les subventions aux associations

La totalité des subventions versées, relativement stable, représentait, en 2008, autour de 8 % des charges de gestion courantes contre un peu plus de 10 % en 2002. Parmi elles, les subventions aux associations (compte 6574) ont connu une croissance plus soutenue (+ 15 %) et représentent un peu moins de la moitié des subventions inscrites au compte 65 en 2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subventions	6 796 191	6 446 461	6 505 456	6 760 153	6 672 682	6 051 765	7 040 864
6574 (Subv org. Privés)	2 666 015,51	2 932 432,41	3 004 872,63	2 825 230,13	3 023 558,33	3 052 185,49	3 068 475,97
Dont > 23000 € par an	2 170 134,22	2 343 346,91	2 544 031,90	2 284 415,93	2 279 099,33	2 528 744,49	2 498 290,97

En 2007, 22 organismes, soit 8,7 % des associations subventionnées, ont reçu une subvention supérieure ou égale à 23 000 €, nécessitant la conclusion d'une convention, et se sont partagé 81 % des crédits alloués au milieu associatif. Le cas de quelques bénéficiaires a été examiné dans le cadre du présent contrôle (voir annexe 2).

2.2.1 Le cas particulier de la société Vert Marine

De 2004 à 2008, la subvention la plus élevée a été versée à la société Vert Marine SAS, pour l'exploitation d'un complexe aquatique appartenant à la ville, Aquasud. En 2008, elle représentait 22 % des concours inscrits au compte 6574.

	2004	2005	2006	2007	2008
6574 (Subv ass. et autres org. privés)	3 004 872,63	2 825 230,13	3 023 558,33	3 052 185,49	3 068 475,97
Subvention Vert Marine	571 429,32	691 660,52	602 720,46	622 807,08	667 651,56
%	19 %	24 %	20 %	20 %	22 %

En réalité, il ne s'agit pas d'une subvention mais d'une compensation versée par la commune au titre des contraintes de service public s'imposant à la société Vert Marine, dans le cadre d'un contrat d'affermage passé en 2003 pour cinq ans, confiant à la société l'exploitation du centre aquatique.

Le contrat prévoit la mise à disposition de l'équipement par la commune à la société Vert Marine en contrepartie d'une redevance, le versement par la ville de deux compensations au titre des contraintes de services public, et fixe les obligations des deux parties quant à la prise en charge des travaux d'entretien et de renouvellement. L'examen de ce contrat soulève plusieurs problèmes.

a) La redevance due par le fermier

Les ouvrages et équipements affermés sont estimés dans le contrat à une valeur de 9,4 M€ HT. Or, ces biens sont mis à disposition du délégataire moyennant une redevance fixée à 20 % du résultat d'exploitation excédentaire, sans rapport avec la valeur des équipements puisqu'au terme de cinq ans, elle aura représenté un total de 78 155 €, soit moins de 1 % de leur valeur.

	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat d'exploitation vert Marine	143 479,58	47 248,33	35 398,41	60 879,60	103 768,45
Redevance perçue à ce titre	28 695,92	9 449,67	7 079,68	12 175,92	20 753,69

En outre, le mode de calcul se traduit par une redevance effective symbolique, comparée à ce que la commune verse à la société au titre des contraintes de service public, contribution qui permet précisément à cette dernière d'obtenir un résultat d'exploitation excédentaire.

b) Les compensations versées par la commune

Le contrat fixe deux compensations, l'une au titre des activités scolaires et l'autre pour l'application de tarifs sociaux.

1/ **Sur le plan de la régularité**, ces compensations rentrent bien dans le champ des exceptions à la règle d'équilibre des SPIC énoncées l'article 2224-2 du CGCT : «Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels ou commerciaux exploités en régie, affermés ou concédés.

Toutefois, le conseil municipal, peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement (...).».

Toutefois, ce même article dispose que : «la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elle se rapporte». **Or, le conseil municipal n'a pas explicitement autorisé ces compensations, la délibération du 20 novembre 2003 ne faisant qu'habiliter le maire à signer le contrat d'affermage.**

Par ailleurs, il convient de noter que l'imputation de ces compensations au compte 6574 (subventions aux associations et autres organismes de droit privé) est erronée. Malgré une récurrence qui pourrait rendre logique leur inscription dans les charges de gestion courante, elles devraient, selon l'instruction comptable M. 14, être inscrites en subventions exceptionnelles (compte 6744 : charges des services concédés et affermés).

2/ En ce qui concerne le montant des compensations, on note que celles-ci ont été fixées forfaitairement, sans explication du mode de calcul, et qu'elles ne correspondent pas à la réalité des activités exercées dans le cadre des contraintes de service public.

La première compensation est due au titre de l'occupation gratuite du complexe aquatique par les scolaires et les centres de loisirs. Son montant est fixé à 148 800 € la première année, pour une fréquentation annuelle de 67 000 scolaires, sur la base d'un tarif de 2 € à 2,40 € selon les établissements. Son montant est révisé au 1^{er} janvier de chaque année¹⁰.

¹⁰ Annexes 4 et 6 du contrat. La formule est calculée selon des index qui sont bien en adéquation avec le coût d'exploitation du complexe avec 52% base horaire ouvrier, 26% pour les fluides et 22% prestations de services.

Or, selon les données des comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC), la fréquentation scolaire avait été largement surestimée puisqu'au début du contrat, le nombre d'entrées atteignait un quart des prévisions pour finir à peine à la moitié.

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Compensation activités scolaires	148 800	148 800	154 860	160 022	162 932	775 413
Fréquentation scolaire	15 000	19 145	25 144	25 834	30 000	115 123
Dépense par enfant	9,92	7,77	6,16	6,19	5,43	6,74

Le coût total de cette compensation sur la durée du contrat s'est donc élevée à 775 K€ pour la collectivité. Cependant, du fait que les objectifs de fréquentation n'ont jamais été atteints alors que la compensation était versée forfaitairement, la collectivité a finalement compensé trois fois le prix affiché initialement : **la compensation moyenne sur la durée du contrat s'est élevée à 6,74 € par enfant, alors qu'elle n'était censée couvrir qu'un coût unitaire de 2 à 2,40 €.**

La deuxième compensation, pour tarifs sociaux, est destinée à faciliter l'accès de l'ensemble de la population au complexe aquatique (scolaires, centres de loisirs, assistance pédagogique, contraintes horaires et organisation de manifestations). La collectivité verse la somme forfaitaire de 422 629 TTC, révisée chaque année selon la même formule que la compensation pour les scolaires.

Cette somme est fixée globalement, sans justificatifs ni mode de calcul, dans l'échéancier pluriannuel du contrat d'affermage. Ces caractéristiques en font plus **une recette permettant d'assurer l'équilibre de l'activité qu'une compensation pour contraintes de service public clairement identifiées et justifiées.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Compensation tarifs sociaux TTC	422 629	430 331	447 859	462 787	471 207	2 234 815

Enfin, **une compensation supplémentaire** a été versée au titre de pertes d'exploitation, liées à des dysfonctionnements de «la rivière extérieure» et des mouvements de terrain sur les saisons de 2004 à 2007, pour un montant total de 196 077 €¹¹. La collectivité a obtenu de son assureur dommages-ouvrages l'indemnisation du préjudice, mais sur la seule période de 2004-2006, à hauteur de 146 040 €. L'assureur n'ayant pas versé d'indemnié en 2007, la somme de 50 035 € versée au fermier au titre de cette saison n'a donc pas été compensée. C'est le retard pris lors de la passation du marché de réfection de la rivière qui a empêché celle-ci de fonctionner normalement en 2007, circonstance dont l'assureur n'avait pas à tenir compte.

Ainsi le montant total alloué est de 3,1 M€ TTC (27 M€ HT) sur 5 ans et il représente en moyenne le tiers des recettes du fermier ce qui limite d'autant ses risques.

¹¹ L'article 8 prévoit «En cas de dysfonctionnement énergétiques conceptuels ou de réalisation, ou en cas de fuites d'eau des bassins, après l'ouverture au public, la collectivité s'engage à indemniser le Fermier sauf s'il s'agit d'un défaut d'entretien, dûment constatée par une expertise contradictoire à la charge pour moitié du fermier et pour moitié de la collectivité».

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Fréquentation globale	200 950	226 950	247 279	249 777	241 762	233 344
Compensations de collectivité net HT	477 784	484 224	503 947	562 578	530 217	511 750
Recettes d'expl. vert marine SAS	1 380 540	1 332 835	1 399 814	1 420 839	1 498 703	1 406 546
Rapport compensation/ recettes	34,61 %	36,33 %	36,00 %	39,59 %	35,38 %	36,38 %

c) L'entretien et le renouvellement des équipements

Aux termes du contrat, le fermier a la charge du renouvellement des équipements et installations à hauteur de la provision annuelle constituée de 15 000 € environ ; au-delà, il ne supporte que les dépenses inférieures à 500 €HT.

Dans cette configuration, cela revient à dire que la collectivité assure le renouvellement du matériel courant. De fait, sur la durée du contrat, ses dépenses d'entretien et de renouvellement se sont élevées à près de 100 000 € TTC.

En conclusion, il apparaît que le contrat passé avec Vert Marine pour la période 2004-2008 présentait un déséquilibre substantiel au détriment de la collectivité. D'un côté, le fermier ne devait qu'une redevance symbolique en contrepartie d'un équipement d'une valeur de 10 M€, et ses obligations en matière d'entretien et de renouvellement laissaient l'essentiel à la charge de la commune. De l'autre, celle-ci versait des compensations à la société sans lien avec la réalité des coûts occasionnés par les contraintes de service public.

La chambre note que l'ancien ordonnateur a admis, dans sa réponse aux observations provisoires, que la solution retenue à l'époque où le contrat avait été passée, n'était pas entièrement satisfaisante, ce qu'il explique par les difficultés qui ont grevé la mise en œuvre de ce projet, initié avant le début de son mandat, et le fait que dans ce contexte, «la société Vert-Marine était le seul candidat d'envergure suffisante pour exploiter ce complexe aquatique et à présenter une offre cohérente».

En 2008, le contrat d'affermage est arrivé à son terme. Une procédure a donc été lancée en avril et le fermier désigné est à nouveau la société Vert Marine. La délibération du 7 novembre 2008 approuvant ce contrat d'affermage est plus explicite. Elle valide les compensations attribuées au fermier. Ces dernières sont plus favorables pour la collectivité : réduction des compensations, de 50 % pour activités scolaires, et de 14 % pour les tarifs sociaux. L'économie réalisée par la ville en 2009 s'élève à 147 219 € (hors révision de prix).

	Année 2008	Année 2009
Compensation scolaire	162 932 €	82 080 €
Compensation tarifs sociaux	471 208 €	404 841 €

La redevance du fermier, quant à elle, est désormais assise sur le chiffre d'affaires et non plus sur le résultat d'exploitation. Elle serait de l'ordre de 52 500 € en 2009, soit au minimum le double du montant perçu précédemment.

En incluant à la fois la baisse des compensations et l'augmentation de la redevance, la charge nette pour la ville a été réduite, en 2009, de 179 K€. Un contrat plus équilibré sur la période 2004-2008 aurait permis à la collectivité de réaliser une économie de 895 K€.

2.2.2 Les subventions aux associations œuvrant dans le secteur social

Les associations œuvrant dans les domaines sociaux et éducatifs représentent un peu plus du tiers des concours versés par la ville (1,1 M€ pour un total de subventions inscrites au compte 6574 de 3 M€ en 2007). Cinq d'entre elles ont fait l'objet d'une vérification plus approfondie au titre de l'année 2007 (voir annexe 2) pour un montant cumulé de subventions versées par la ville de 396 K€.

Ces subventions sont accordées au titre du fonctionnement mais aussi dans le cadre de dispositifs sociaux et éducatifs : contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)¹² et projet éducatif local (PEL).

Sur les cinq associations contrôlées, on relève qu'une seule d'entre elles a signé une convention avec la ville prévoyant les différentes subventions (fonctionnement, CUCS et PEL). Pour les autres, soit il n'y a pas eu de convention, soit la convention est partielle et relative à un seul des dispositifs, alors que dans tous les cas, le montant total des concours versés par la ville a dépassé le seuil des 23 000 €. De plus, le montant de la subvention n'est pas précisé dans les conventions d'objectifs pluriannuelles qui existent. Or, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 disposent : «l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse le seuil de 23 000 €, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée».

Les justifications produites paraissent satisfaisantes s'agissant des subventions versées dans le cadre du CUCS, qui sont suivies conjointement par la ville et la préfecture. En revanche, les autres subventions affectées ne donnent pas systématiquement lieu à la production d'un compte d'emploi.

Les dossiers de subventions étant conjointement instruits par deux services différents suivant le dispositif auquel elles se rattachent, la cohérence par bénéficiaire des versements effectués par la ville n'est pas assurée. Le fractionnement des paiements qui en résulte explique peut-être l'absence de suivi des seuils de conventionnement.

La chambre recommande que la commune mette en place un suivi plus rigoureux des subventions aux associations, qui garantisse d'une part l'application effective de règles de conventionnement et d'autre part, que les justifications apportées à l'utilisation des subventions soient complètes et permettent d'effectuer un réel contrôle.

2.2.3 Les subventions versées à l'association Théâtre Europe

1/ **Dans le domaine culturel**, la commune verse une subvention de 80 K€ à l'association Théâtre Europe, également financée par d'autres partenaires (conseil général, conseil régional et Drac, pour l'essentiel), pour un montant total de 722 K€.

¹² Le contrat urbain de cohésion sociale a pris en 2007 le relais du contrat de ville. A La Seyne-sur-Mer, il a été signé pour la période 2007-2009 par la ville, l'Etat, la communauté d'agglomération TPM et le conseil régional.

Une convention pluriannuelle d'objectifs, signée le 4 janvier 2007 avec l'association, engage la ville jusqu'au 31 décembre 2009 à soutenir un programme d'action qui s'articule autour des trois axes suivants : une saison Europe incluant des spectacles et des ateliers en direction des adultes et du jeune public ; un festival de cirque contemporain «Janvier dans les étoiles» et un festival des arts de la rue «Les journées particulières».

En supplément du versement de la subvention annuelle de 80 K€, la commune s'engage à payer directement l'achat de spectacles et de diverses prestations au titre de chacun des deux festivals, qui font chacun l'objet d'un contrat spécifique. Elle met en outre à disposition un assistant de conservation du patrimoine pour exercer à temps complet les fonctions de directeur artistique (pour un coût évalué à 53 480 € plus 4674 € de frais de mission) ainsi que du personnel technique (quatre agents par manifestation, évalué à 63 280 €). La totalité des recettes des spectacles revient à l'association.

Le contrat de co-réalisation passé entre la commune et l'association pour l'organisation du festival du cirque prévoit une participation de la ville à hauteur de 200 000 € qui inclut le paiement des prestataires de spectacles, les frais de communication, les frais d'hébergement d'artistes, la rémunération d'intermittents. L'association établit la programmation et les contrats individuels avec chaque prestataire, à charge pour la ville de les signer et de les payer.

Le contrat portant sur le festival des arts de la rue est comparable au précédent, mais porte sur un montant maximal de 65 000 € (64 879 € réellement payés en 2007).

Le montage utilisé (convention d'objectifs renvoyant à des contrats ville-association qui eux-mêmes prévoient des contrats ville-prestataires) soulève trois principales difficultés :

1/ Les obligations réciproques de la ville et de l'association prévues par les contrats de co-réalisation ne sont pas toujours reprises dans les contrats passés ensuite entre la ville et les producteurs de spectacle. Ainsi, le contrat de co-réalisation concernant le festival du cirque prévoit que l'association est chargée de l'accueil et de la billetterie, alors que selon les contrats passés avec les producteurs de spectacles, c'est la ville qui assure ces prestations.

2/ La convention prévoit que, outre les comptes annuels et le rapport des commissaires aux comptes, l'association fournit un compte rendu moral et financier de chaque festival, deux mois après sa clôture. Or, la collectivité n'a pas été en mesure de produire les bilans financiers.

3/ La prise en charge directe par la ville des dépenses liées aux deux festivals permet un contrôle plus étroit de la dépense que ne le ferait une subvention globale couvrant l'ensemble des frais, mais à l'inverse, elle nuit à la visibilité et à l'appréciation globale des dépenses engagées par la ville au titre des activités de l'association. Celles-ci peuvent être ainsi estimées en 2007 (sous réserves que d'autres dépenses n'aient pas été prises en charge par la commune hors contrat) :

Subvention annuelle	80 000
Mise à disposition directeur artistique	58 154
Mise à disposition personnel technique	63 280
Contrat festival du cirque	200 288
Contrat festival des arts de la rue	64 879
Achat direct de spectacle saison Europe	2 500
Total 2007	469 101

La commune devrait veiller à ce que les obligations des deux parties prévues au contrat de co-réalisation soient mieux respectées et mette en œuvre un suivi de l'ensemble des dépenses liées aux activités de l'association. Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été indiqué qu'une subvention globale était désormais allouée en remplacement du système antérieur. Cette solution n'est susceptible de représenter une amélioration qu'à condition que l'association rende compte de manière sincère et exhaustive de l'emploi des fonds ainsi versés.

3 LE REAMENAGEMENT DU SITE DES ANCIENS CHANTIERS NAVALS

3.1 L'opération globale

Il s'agit d'un vaste projet d'équipement couvrant 40 hectares de friches industrielles laissées à l'abandon en plein cœur de la ville depuis la fin des chantiers navals en 1986. L'opération devait se dérouler sur neuf ans (2001-2010), pour un montant global prévisionnel de 57,4 M€ HT d'investissements publics, auxquels s'ajoutent des opérations déléguées (DSP port et stationnement) et des initiatives privées (construction d'un hôtel).

La plupart des travaux publics ont été réalisés. Ils ont amélioré notablement la physionomie du site : transformation d'un ancien pont levant en belvédère, aménagement d'un parc de 4 hectares permettant de relier la ville à la mer, restauration de l'ancienne porte des chantiers, réalisation d'une esplanade marine destinée à accueillir des manifestations publiques ou privées, réhabilitation de la cour Toussaint-Merle. Certains travaux restent à terminer : quai Est du port, aménagement d'une place, confortement des quais le long du parc pour accueillir la grande plaisance.

Plusieurs projets ont été suspendus, voire annulés. La construction des deux équipements en gestion déléguée (parkings et port de plaisance) est actuellement en suspens. Deux projets ont été abandonnés : le bâtiment d'accueil de l'esplanade marine et, surtout, le centre de conférences et le pôle théâtral : compte tenu du coût prévisionnel de ces équipements, de l'ordre de 13 M€ HT, le choc de la nouvelle municipalité s'orienterait vers l'ouverture d'un casino. Les demandes d'autorisation d'implantation sont en cours.

Au titre des initiatives privées, un hôtel Kyriad 3 étoiles s'est implanté sur le site. Par ailleurs, dans le cadre du renouvellement urbain, les logements de standing de l'opération «Porte marine» viennent s'intégrer dans l'amélioration du cadre de vie de ce quartier (livraison de 150 logements fin 2009).

A la suite de l'abandon de certaines réalisations (centre de conférence et pôle théâtre), le coût prévisionnel initial a été réduit de 27,5 M€, abaissant le volume des travaux prévus à un peu moins de 30 M€ HT. Les appels d'offres sur chaque opération majoraient ce montant de 0,9 M€ HT et les réalisations (arrêtées au 1/10/2009) de 1,8 M€.

Les subventions obtenues à ce titre s'élèvent à 16,5 M€ et financent les aménagements à raison à 50 %, laissant la même charge à la collectivité.

3.2 *Le projet de port de plaisance*

Le nouveau port de plaisance devait constituer l'un des équipements majeurs de l'opération. Avec 700 anneaux destinés majoritairement à l'accueil de bateaux de moyenne plaisance, le projet inclut des ouvrages terrestres (capitainerie, services et locaux techniques, commerces et restaurants, aires de stationnement, aménagements paysagers), dans le cadre d'une délégation de service publique. L'objectif consistait ainsi à dynamiser le tissu économique local grâce à l'activité portuaire (nouveaux commerces, tourisme, etc.) tout en déchargeant la commune du financement des investissements.

Après avoir obtenu le transfert de la gestion des dépendances du domaine public maritime en 2005, la commune a lancé la procédure de consultation en juin 2006. Le groupement d'entreprises Alta Faubourg, Cari et Sodeports (Cari étant le mandataire) a été retenu en septembre 2007 pour une livraison et une mise en exploitation prévues initialement au cours de l'année 2010.

Toutefois, le contrat prévoyait que le début des travaux serait conditionné par la levée de plusieurs clauses suspensives avant le 20 mai 2009, parmi lesquelles le montant des opérations de dépollution du port à la charge du concessionnaire, qui ne devait pas dépasser 1 M€. Par lettre du 12 mai 2009, le groupement a informé la ville que, d'après les analyses et sondages effectués, ce montant dépasserait le maximum prévu au contrat. La collectivité a alors conclu un avenant prorogeant le délai de levée de cette clause suspensive jusqu'au 31 décembre 2009 puis à nouveau au 31 mars 2010. La négociation avec le délégataire pour la prise en charge des travaux de dépollution supplémentaires, d'un montant de 2,3 M€, n'a toutefois pas abouti dans les temps et la clause suspensive n'a donc pas été levée.

Par ailleurs, s'agissant de la vente des anneaux, moins de 10 % des objectifs prévus ont été réalisés. Cette situation s'expliquerait par la crise économique et par la modification de la législation, remplaçant le régime des amodiations par des garanties d'usage.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il craignait que le contrat ne puisse être exécuté et qu'il envisageait, en ce cas, de repartir sur un nouveau projet plus en phase avec la demande actuelle.

Le déroulement des phases préalables aux travaux du port de plaisance montre tout d'abord que les prévisions initiales ont été mal évaluées puisqu'elles ne permettent plus de garantir au concessionnaire l'équilibre financier de l'exploitation.

Mais surtout, le retard pris dans l'exécution prive pour l'instant la commune des retombées économiques directes (redevances) et indirectes (nouvelle clientèle de plaisanciers) qu'elle pouvait escompter. De plus, si ce retard devait se prolonger, la ville de La Seyne risquerait de voir lui échapper la possibilité de réaliser ce port de plaisance, le transfert des dépendances du domaine public maritime lui ayant été accordé pour cinq ans, et son maintien étant lié à la réalisation des travaux du port.

3.3 Le stationnement

Le parc de stationnement de la ville se limitait au parking Martini, bâtiment vétuste de 406 places exploité en régie directe par la ville, et au stationnement de surface de l'Esplageolles, offrant 162 places gratuites. Le stationnement sur voirie en centre ville représentait 423 places en zone bleue (gratuité limitée dans le temps à 1 h 30 pour l'utilisateur). Le nombre de places ainsi disponibles ne répondait plus aux besoins de stationnement croissants en centre ville, cependant que le parking Martini nécessitait des travaux de rénovation importants.

Pour cette raison, la commune a souhaité mettre en œuvre un projet global de stationnement incluant la construction de nouveaux parkings, la rénovation du parking Martini et l'exploitation de l'ensemble des places disponibles, y compris sur voirie, dans le cadre d'une DSP. L'objectif était ainsi d'étendre sensiblement les possibilités de stationnement en lien avec les opérations d'aménagement du site des anciens chantiers navals, sans que la ville ait à assumer la charge des investissements.

3.3.1 Principales caractéristiques de la DSP

A l'issue de la consultation lancée en 2004 et des différentes phases de négociation, le conseil municipal a approuvé, par délibération du 5 juillet 2007, le choix du délégataire (la société Omniparc¹³) et les termes du traité commun ainsi que les deux contrats de DSP accompagnés des grilles tarifaires.

Le traité commun a pour but de regrouper les deux conventions qui traitent d'une part des quatre parcs de stationnement en concession ou affermage et, d'autre part, du stationnement payant sur voirie. Tous ces documents forment la DSP et leur coexistence est indispensable pour assurer l'équilibre financier de l'opération. Compte tenu des lourds investissements devant être assumés par le délégataire (16 M€), la durée de la DSP est de 32 ans à compter du 1^{er} septembre 2007. La commune n'engage aucun financement au titre des travaux à réaliser. Elle perçoit une redevance annuelle forfaitaire de 50 000 € au titre des coûts qu'elle supporte pour la surveillance du stationnement sur voirie.

En plus de la réhabilitation du parking Martini existant (450 places), le délégataire doit construire un parking de 425 places en centre ville (parking des Esplageolles) ainsi qu'un parc en enclos paysager de 120 places. Le contrat prévoit également la construction d'un parking souterrain de 500 places sur le site des anciens chantiers navals, dont la mise en œuvre est conditionnée par l'avancement des autres opérations engagées sur le site (DSP port de plaisance, pôle théâtral, etc.). Enfin, le délégataire a également à sa charge l'aménagement et la gestion du stationnement sur voirie.

3.3.2 Les problèmes soulevés par la DSP

Au cours de l'été 2009, la société Omniparc, rachetée depuis 2008 par le groupe Q-Park, a soudain interrompu les travaux en cours du parking de l'Esplageolles et démonté le chantier, laissant un ouvrage inachevé (fondations entourées de palissades) et inutilisable. La commune indique qu'elle n'avait pas été informée préalablement de cette décision. Depuis, les travaux sont restés au point mort.

¹³ Les trois candidats étaient les sociétés Vinci-Park, Q-Park et Omniparc, cette dernière ayant été rachetée par Q-Park peu de temps après la signature du contrat.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la société Q-Park a développé les raisons pour lesquelles elle n'avait pas souhaité poursuivre l'exécution du contrat, notamment l'existence de plusieurs clauses irrégulières qui, selon elle, ne pouvaient faire l'objet d'une correction par voie d'avenant et étaient par conséquent de nature à frapper de nullité la totalité du contrat.

La chambre, à qui il n'appartient pas de porter une appréciation sur les arguments juridiques soulevés par les deux parties, note que face au choix de recourir à la voie contentieuse ou à celle de la transaction, la commune a choisi la seconde solution. Le conseil municipal a, le 15 janvier 2010, autorisé le maire à négocier un arrangement financier dans le cadre d'une transaction avec Q-Park. Ce dernier, dans sa réponse aux observations provisoires, a indiqué que dans le cadre de la négociation, les parties avaient trouvé un accord sur le principe d'une indemnisation de la société par la commune, sur le seul fondement des dépenses utiles engagées par Q-Park, et qu'il envisageait de reprendre en régie directe la poursuite du projet.

Il reste que cette affaire est dommageable à la situation de la commune. L'interruption des travaux retarde encore l'amélioration des conditions de circulation et de stationnement et obère les perspectives de développement économique dans lesquelles s'insérait ce projet. De plus, il y a lieu de s'interroger, compte tenu de sa situation financière, sur la capacité de la commune à en assurer le portage.

3.4 Conclusion sur l'opération d'aménagement des anciens chantiers

L'opération d'aménagement des anciens chantiers a permis de réhabiliter en grande partie une vaste friche abandonnée depuis quinze ans, notamment grâce aux aménagements paysagers et résidentiels qui ont profondément modifié la physionomie du centre ville et du port existant.

Toutefois, compte tenu de la situation financière difficile de la commune et notamment, de son endettement élevé, tous les investissements prévus n'ont pu être réalisés. Et surtout, les perspectives ouvertes par le projet de port de plaisance et par la refonte de la politique de stationnement sont actuellement remises en cause. Même si ces deux projets n'avaient pas vocation à fournir directement des recettes à la commune, ils devaient lui permettre d'enrichir son patrimoine et de relancer son activité économique sans occasionner de dépenses d'investissement supplémentaires.

En articulant les travaux qu'elle avait prévu de réaliser elle-même (pôle théâtral, réhabilitation du bâtiment CPM) avec la construction d'un nouveau port de plaisance et la mise en œuvre d'une politique d'accès et de stationnement dans le centre ville en gestion déléguée, la commune avait envisagé un projet cohérent mais difficilement soutenable sans augmenter encore son endettement. De plus, s'agissant d'une opération dont les différents éléments sont étroitement imbriqués, toute remise en cause d'une partie du projet était susceptible d'avoir un effet sur l'ensemble.

L'impact de la crise économique sur les perspectives de valorisation du port, les retards dans la réalisation des équipements, l'abandon de certains projets afin de limiter les coûts d'investissement n'ont pas permis de mener l'opération à son terme et d'espérer, dans des délais raisonnables, pouvoir bénéficier des retombées économiques qu'elle devait engendrer.

L'actuelle équipe municipale s'est orientée vers la construction et l'exploitation d'un casino pour compléter l'opération, projet plus susceptible selon elle de lui garantir des recettes qu'un pôle théâtral, dans le cadre d'une délégation de service public dont la procédure est en phase d'aboutissement. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que ce projet devrait apporter à la ville une redevance totale de 2,5 M€ par an en moyenne sur 20 ans et créer une centaine d'emploi. Faute d'avoir pris connaissance des études préalables, la chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation sur le caractère réaliste de ces prévisions.

4 LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

L'analyse financière a montré que les dépenses de personnel représentaient une lourde charge de fonctionnement dotée d'une forte inertie, rendant impératives des mesures de rationalisation et d'économies. De telles mesures ne peuvent toutefois s'envisager sans une politique cohérente, concertée, visant à anticiper les besoins futurs de la collectivité afin d'y adapter les ressources humaines de manière efficiente. Un tel exercice passe par la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), c'est-à-dire *«la conception, la mise en œuvre et le suivi de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation, en fonction de ses objectifs, en impliquant les hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnel»*.

Les développements qui suivent s'insèrent dans une enquête nationale engagée sur ce thème par les juridictions financières. Ils visent, après une analyse des charges de personnel, à évaluer dans quelle mesure la collectivité a engagé une démarche en ce sens, les éventuelles lacunes et dysfonctionnements qui s'y rattachent, afin de proposer des recommandations susceptibles de l'accompagner dans la mise en œuvre d'une GPRH.

4.1 Evolution des dépenses de personnel

De 2001 à 2008, les charges nettes de personnel passent de 35,6 M€ à 47 M€, soit une croissance moyenne annuelle de 4 % et une augmentation globale de 31 %¹⁴.

La part du GVT¹⁵ n'a pu être appréhendée avec précision, la DRH ayant indiqué que celui-ci avait représenté 600 000 € en 2002 et 700 000 € en 2009.

L'augmentation des effectifs (+ 16,5 % en ETP de 2002 à 2008), qui constitue un facteur significatif d'accroissement de la masse salariale, concerne essentiellement les agents titulaires (+ 18,4 %), en partie du fait de la titularisation des emplois aidés, et notamment des emplois jeunes, comptabilisés en 2003 dans les emplois «non titulaires non permanents».

¹⁴ Sont ici prises en comptes les charges nettes, soit le chapitre 012 moins les attributions et subventions versées par l'Etat au titre des emplois jeunes.

¹⁵ Le GVT inclut : les avancements d'échelon et de grade, la promotion interne, l'évolution de la valeur du point d'indice, les nominations consécutives à une réussite au concours, les reclassements, les revalorisations des grilles indiciaires, etc.

Evolution des effectifs (ETP)

Effectifs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titulaires	1 089	1 109	1 092	1 241	1 263	1 292	1 289
Non titulaires permanents	23	19	15	15	16	25	15
Non tit. non permanents	53,75	100,25	+ 30	34,75	24,25	24,50	44
TOTAL	1 165,75	1 228,25	1 136,75	1 290,75	1 303,25	1 341,5	1 348

En conséquence, l'augmentation des rémunérations brutes, de 31 % entre 2001 et 2008, profite essentiellement aux titulaires (+ 41 %) au détriment des non-titulaires (- 43 %), ce qui tend à pérenniser la dépense correspondante.

Evolution des rémunérations par statut (en K€)

Rémunérations	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% augm. totale
Rémun. totales titulaires	22 652	23 453	24 417	26 910	27 659	28 080	30 616	32 044	41 %
Rémun. totales non titulaires	3 313	3 170	3 627	2 427	2 316	2 463	1 787	1 892	- 43 %
Total rémunérations brutes	25 965	26 623	28 044	29 337	29 975	30 543	32 403	33 936	31 %

On note également que les effectifs et la masse salariale ont continué à augmenter malgré le transfert de 37 personnes à TPM depuis 2002 (5 au titre de l'assainissement, 22 pour l'école de musique et 10 pour la villa Tamaris-Pacha) et la sous-traitance de certaines activités (entretien des bâtiments, espaces verts) à des entreprises privées.

4.2 *Le degré d'avancement et le positionnement de la démarche de GPRH*

Aucun cadre législatif ou réglementaire n'oblige les collectivités à développer une GPRH ni même une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), contrairement au secteur privé où la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 (articles L. 2242-15 et L. 2242-19) impose aux entreprises de plus de 300 salariés une obligation triennale de négocier sur la GPEEC.

Toutefois, compte tenu des enjeux attachés à la mise en œuvre d'une GPRH dans une situation de restrictions budgétaires, certaines collectivités ont commencé à adopter des outils, des processus, voire à élaborer un dispositif cohérent et affiché de gestion prévisionnelle.

L'objectif de cette partie est d'évaluer à quel stade de maturité se trouve la ville de la Seyne-sur-Mer en la matière, en identifiant les préalables requis, y compris les obstacles, et en analysant le positionnement des principaux acteurs de cette politique.

4.2.1 Les préalables à la mise en œuvre d'une GPRH

Sans identification et prise en compte des obstacles et freins éventuels, la GPRH ne saurait se construire de manière effective. A La Seyne-sur-Mer, un certain nombre de difficultés sont évoquées par l'administration ainsi que par les élus.

Le **poids de l'histoire** est ainsi présenté comme un frein important. La fin de la principale activité économique de la ville, la construction navale, a engendré des difficultés sociales structurelles et la mairie, en tant qu'employeur, a joué un rôle d'amortisseur de cette crise. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique nouvelle en matière de GRH se heurte à l'ancienneté de pratiques existant depuis 20 ou 30 ans et dont la remise en cause brutale pourrait s'avérer contre-productive. A titre d'exemple, la diffusion récente d'un questionnaire destiné à dresser une cartographie des compétences a été mal perçue par certains agents qui y ont vu une démarche inquisitoriale. De même, les avantages acquis en termes de jours de congés (32,5 jours au lieu de 25, sur la base de 35 heures par semaine) semblent difficiles à remettre en cause.

Un **manque de visibilité à long terme des orientations stratégiques**. En particulier, les changements politiques qui ont caractérisé les trois dernières élections municipales se sont traduits par des changements d'orientation qui rendent difficile une approche prévisionnelle. Ainsi, après que la précédente équipe a fait le choix d'externaliser des services publics, l'équipe actuelle en reprend certains en régie. De même, jusqu'en 2008, la municipalité a mis l'accent sur la politique de sécurité et a renforcé la police municipale alors que l'actuelle équipe souhaite en partie redéployer ses agents vers d'autres missions.

Une **difficulté à partager la démarche avec les chefs de service** : la DRH a insisté sur l'important travail pédagogique à effectuer en permanence et notamment la nécessité, pour les chefs de service, de traduire dans leur projet de service les orientations stratégiques de la collectivité.

Le **dialogue social** peut jouer à la fois un rôle moteur (les représentants syndicaux sont souvent bien formés sur les questions de GRH et peuvent être sensibles à une démarche de gestion prévisionnelle) mais aussi représenter un frein au changement.

Enfin, la **situation financière extrêmement tendue** constitue à la fois le point de départ d'une gestion prévisionnelle susceptible d'aider la collectivité à restaurer ses marges de manœuvre, et un frein possible à la mise en œuvre de moyens spécifiques à la GPRH (personnels et moyens dédiés à la gestion prévisionnelle).

Ces différentes contraintes et obstacles expliquent qu'il n'y ait pas de plan stratégique global en matière de gestion prévisionnelle mais plutôt des actions sectorielles et ciblées, qu'il est prévu de mettre en œuvre progressivement en s'appuyant sur les réalités de terrain. Des groupes de travail thématiques comprenant l'adjoint au maire chargé des ressources humaines, les représentants des trois organisations syndicales et la DRH sont ainsi chargés de mener une réflexion sur les principaux dossiers.

4.2.2 Les structures impliquées dans la GPRH

a) Le positionnement des élus

La gestion prévisionnelle des ressources humaines n'est pas présente formellement dans le débat politique. Il n'en est pas question dans les débats d'orientations budgétaires qui présentent seulement des objectifs d'évolution des dépenses de personnel, sans pour autant relier ces objectifs à des actions précises.

Cependant, l'équipe municipale comprend un adjoint au maire chargé des ressources humaines, qui a manifesté son engagement dans la modernisation de l'administration communale et estime que la gestion prévisionnelle en constitue un élément important.

b) L'organisation de la DRH et son implication dans le processus de GPRH

Depuis avril 2008, le pôle ressources humaines (DRH) a pour responsable un directeur territorial. Il était auparavant adjoint à la directrice des ressources humaines, qui a quitté son poste. Le pôle est subdivisé en deux principaux secteurs de gestion, auxquels s'ajoutent le secteur hygiène et sécurité au travail, la médecine du travail et le secteur CTP.

Au total, le pôle ressources humaines est composé de 32 agents, soit 2,5 % de l'effectif, sans compter les missions de gestion des ressources humaines «de proximité» dévolues aux chefs de service, qui ne sont pas décomptées précisément.

Directement rattaché à la direction générale des services, le directeur participe, en amont, au comité de direction hebdomadaire cependant qu'en aval, le pôle s'efforce de disposer de relais dans les services, en la personne des chefs de service. Le pôle est chargé d'apporter son appui et de centraliser les décisions de ces derniers en matière de GRH. Afin d'impliquer davantage les chefs de service, leurs fiches de poste devront intégrer clairement les missions de GRH. De plus, il est prévu de créer une unité «organisation et méthodes» de deux ou trois agents, qui auraient pour fonction de s'immerger dans les services afin d'y évaluer l'ensemble du fonctionnement de la GRH (organigramme, occupation des postes, communication, organisation des tâches, etc.).

S'agissant de l'aspect spécifiquement prévisionnel, même si le pôle ressources humaines élabore un certain nombre d'outils, les documents fournis par la collectivité ne font apparaître aucune formalisation. L'organigramme du pôle ressources humaines n'en fait pas mention. Le projet de service se fixe pour objectif de «doter l'outil municipal de compétences placées au bon endroit pour satisfaire les attentes de la population» mais la nécessité d'anticiper ces attentes et par conséquent la dimension prévisionnelle de cet objectif, n'apparaissent pas.

Des fiches de missions ont été élaborées pour chaque emploi de la DRH ainsi que des fiches de postes nominatives. On y constate également qu'aucun agent n'est spécifiquement chargé, même à titre subsidiaire, de travail prospectif sur les besoins futurs de la collectivité en ressources humaines. Seule la fiche de poste du directeur des ressources humaines mentionne un objectif général susceptible de comporter une dimension de GPRH : «A partir du travail collectif réalisé avec les membres de la direction générale, impulser une démarche «métiers» visant à développer les qualifications en interne pour répondre aux projets initiés par la municipalité».

Il a été indiqué oralement que plusieurs agents du pôle «ressources humaines» avaient suivi des stages de formation à la gestion prévisionnelle. Toutefois, les fiches de poste n'en font pas état. Les titulaires de postes d'encadrement ont le plus souvent suivi une formation générale en gestion des ressources humaines. Certains agents ont participé à des formations spécifiques (SIRH, statut de la fonction publique territoriale, gestion des carrières, etc.) mais aucune liée à la gestion prévisionnelle. Enfin, pour un certain nombre d'agents, les fiches ne font apparaître aucune formation ayant rapport avec la gestion des ressources humaines.

Enfin, on note qu'il n'y a pas eu d'audit spécifique de la GPRH ni même sur la GRH, que ce soit en externe ou en interne. Il existe par ailleurs un contrôle de gestion qui procède à des audits mais qui, pour le moment, n'ont concerné qu'à la marge les questions de personnel.

En conclusion, on relève que si la dimension prévisionnelle sous-tend certains aspects de la gestion des ressources humaines, elle n'est pas formalisée dans le discours politique et dans l'organisation administrative. Toutefois, en dépit d'un contexte économique et social difficile, la municipalité a réussi à initier un processus qu'il conviendrait de conforter et de formaliser : élaborer des objectifs et des méthodes de gestion prévisionnelle, identifier les personnels responsables de leur mise en œuvre et leur assurer, le cas échéant, la formation adéquate.

4.3 Les orientations stratégiques et les objectifs de la collectivité

Ce sont essentiellement les orientations stratégiques de la collectivité qui doivent déterminer la mise en place ou le développement d'une GPRH : demandes de la population, nouvelles compétences, réorganisations, externalisation, politique sociale interne, développement de technicités particulières en interne, etc., avec le double objectif de permettre d'adapter de manière anticipée les effectifs et les compétences aux besoins ainsi identifiés et de mesurer l'impact futur en termes de charges de personnel des décisions politiques prises à un moment donné.

A La Seyne-sur-Mer, il n'y a pas eu de démarche d'anticipation des besoins en personnels et en compétences articulée sur les objectifs généraux de la collectivité mais plutôt une gestion au fur et à mesure des besoins.

Ainsi, durant la période 2002-2008, l'objectif du maire a été de mettre en œuvre une politique visant à surmonter les effets de la désindustrialisation et à restaurer l'image dégradée de la ville. Il s'agissait d'attirer une population résidente et des activités nouvelles en développant les atouts touristiques du site. Cette politique s'est appuyée sur des investissements destinés à transformer les friches industrielles en lieux de loisirs, de logement et d'activités économiques, sur le développement d'activités d'animation, mais aussi sur l'amélioration de la sécurité publique dans une ville classée en zone sensible.

L'évolution des effectifs a en partie reflété ces objectifs, puisque les taux d'augmentation du nombre d'agents par filière montrent que ce sont la police municipale (+ 8,92 %) et les filières sport et animation (+ 7,94 %) qui ont proportionnellement le plus recruté sur la période.

	Evol. Moy.	Aug. effectif
Filière administrative	3,90 %	55
Filière technique	2,97 %	87
Filières sanitaire et sociale	1,52 %	5
Filières sportive et animation	7,94 %	30
Filière culturelle	0,48 %	1
Filière police municipale	8,92 %	21
Total des effectifs des agents titulaires	3,45 %	199

Cependant, en effectif total, ce sont les filières administratives et techniques qui représentent la croissance la plus importante avec 142 agents supplémentaires sur 199, soit 71 %. Or, ces hausses ne sont pas toujours liées aux orientations stratégiques de la collectivité. Par exemple, en ce qui concerne la filière technique, la hausse intervient alors même que certains services qui en relèvent ont été externalisés.

En réalité, l'augmentation des effectifs provient en grande partie de la titularisation d'emplois précaires, qui ne peut s'analyser comme la traduction d'une orientation politique de la collectivité mais plutôt d'une préoccupation sociale. La commune a fait ainsi une large application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire¹⁶, dont les effets se sont fait sentir jusqu'en 2006. Les années 2007 et 2008 sont marquées par une stagnation voire une réduction de l'effectif de ces filières.

Les orientations de la nouvelle équipe municipale sont essentiellement liées à la situation financière de la ville et visent à stabiliser la masse salariale. Alors que la croissance moyenne annuelle de la masse salariale s'est élevée à 5,2 % de 2006 à 2008, les objectifs de croissance de celle-ci ont été fixés à 3,4 % en 2009 et à 2 % en 2010. Pour y parvenir, la collectivité a décidé de reprendre en régie une partie des prestations externalisées, sans nouveaux recrutements, à privilégier les mutualisations et réorganisations internes (par exemple, des agents de la police municipale seront réaffectés à leurs métiers d'origine) tout en s'appuyant sur les nombreux départs à la retraite prévus au cours des prochaines années. L'exécution budgétaire 2009 montre que les objectifs de croissance ont été tenus et le montant des dépenses de personnels conforme aux prévisions affichées.

En définitive, on relève que les objectifs et les orientations stratégiques de la collectivité ne font pas l'objet d'un plan de GPRH présentant de manière détaillée et chiffrée les évolutions envisagées en termes de métiers, de compétences, d'effectifs, de coûts, etc. L'adaptation des effectifs et des compétences s'effectuent sans projection à moyen terme portant sur l'ensemble des paramètres concernés (besoins en compétences, départs prévisibles, formations à assurer, réorganisation, etc.).

La gestion de la collectivité serait plus efficiente si elle était en mesure d'anticiper les besoins en effectifs et compétences ainsi que les coûts associés aux décisions politiques qu'elle adopte.

4.4 Les outils et instruments d'intervention

a) Rapport sur l'état de la collectivité (REC) et bilan social

Les rapports sur l'état de la collectivité ont été fournis pour les années impaires, conformément au décret n° 97-443 du 25 avril 1997. Toutefois, certaines données sont difficiles à exploiter, non pas du fait de la collectivité mais des informations demandées selon une méthode qui n'est pas toujours constante. Ainsi, alors que le REC de 2003 indique, dans les données relatives aux effectifs, le nombre d'équivalents temps plein (ETP), les REC de 2005 et 2007 ne fournissent que le nombre d'agents, ce qui ne permet pas de mesurer l'évolution précise de l'effectif.

¹⁶ Cette possibilité d'intégration ne représente ni un droit pour les agents non titulaires, ni une obligation pour la collectivité puisque la loi ne mentionne qu'une "possibilité de nomination" soumise à des conditions particulières et rappelle que l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.

Par ailleurs, ces rapports ne donnent pas lieu à un bilan social complémentaire, comprenant des aspects qualitatifs et des analyses. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une obligation, il est dommage que l'exercice imposé d'établir un REC ne donne pas lieu à une réflexion plus approfondie qui, en tirant les conséquences du passé, permettrait d'en faire un outil au service de la gestion prévisionnelle.

b) Les tableaux de bord

S'agissant des tableaux de bord, la collectivité tient à jour un ensemble de tableaux de suivi annuels et mensuels portant sur les effectifs, les consommations de crédits sur les différentes lignes du chapitre 012, l'absentéisme, etc. Ceux-ci ont été fournis pour l'année 2008. Ces tableaux ont l'avantage d'établir un comparatif sur les trois dernières années. Ils sont souvent complétés de graphiques permettant une lecture visuelle plus aisée.

Pour autant, il ne s'agit pas de tableaux de bord à proprement parler, qui permettraient de comparer l'existant à un objectif et/ou à des références, mais de simples données dressant un constat a posteriori.

De plus, il a été expliqué que ces tableaux étaient largement diffusés mais peu lus et peu exploités. Il est actuellement envisagé d'en élaborer une version beaucoup plus synthétique mais plus facilement exploitable.

Dans cette perspective, la collectivité gagnerait à intégrer dans ces nouveaux outils une dimension prévisionnelle, c'est-à-dire des hypothèses d'évolution en fonction des objectifs qu'elle s'est fixés et des contraintes auxquelles elle est confrontée. Ces projections pourraient a posteriori être comparées avec ce qui a été effectivement réalisé.

c) Le système d'information sur les ressources humaines (SIRH)

En matière de SIRH, la collectivité utilise le logiciel CIVITAS, interfacé avec CORIOLIS pour la paie. Une rapide démonstration a permis de constater que toutes les fonctionnalités n'étaient pas actives.

Un bilan d'utilisation du logiciel a été établi avec le fournisseur en avril 2008 qui relevait un certain nombre de lacunes et une sous-utilisation du système. En effet, celui-ci a été mis en œuvre en 2003 essentiellement avec un objectif paie. Les autres fonctionnalités ont été utilisées par la suite mais de manière partielle et surtout, la formation des utilisateurs a été insuffisante (pas d'actualisation des formations dispensées à l'origine, pas de formation sur les fonctions gestion des carrières, pas de formation à l'utilisation du module formation). De plus, le bilan relève qu'il n'y a pas de référent unique pour assurer la cohésion du paramétrage et que différents acteurs interviennent qui n'ont pas la connaissance des effets indirects des paramétrages qu'ils effectuent.

Le module bilan social n'est pas utilisé car les données sont incorrectes et aucun agent n'a été formé à son usage.

Enfin, le bilan note une gestion très sectorisée des informations et des dossiers qui entraîne un important flux d'informations papier entre les différents gestionnaires.

Un plan de formation a été engagé dans ce domaine ainsi que la désignation d'un référent Civitas. Il est prévu en outre de développer la fonction «poste de travail» du système qui permet de générer l'organigramme et de répertorier les compétences.

4.5 Analyse de l'existant et identification des besoins

L'analyse de l'existant (ressources et besoins) est à la base du processus de gestion prévisionnelle car elle conditionne un diagnostic d'écarts réussi. Sans cette analyse orientée sur les métiers et les compétences et non sur les cadres d'emploi et les catégories statutaires, une GPRH serait artificielle et ne servirait qu'à habiller différemment une GRH classique.

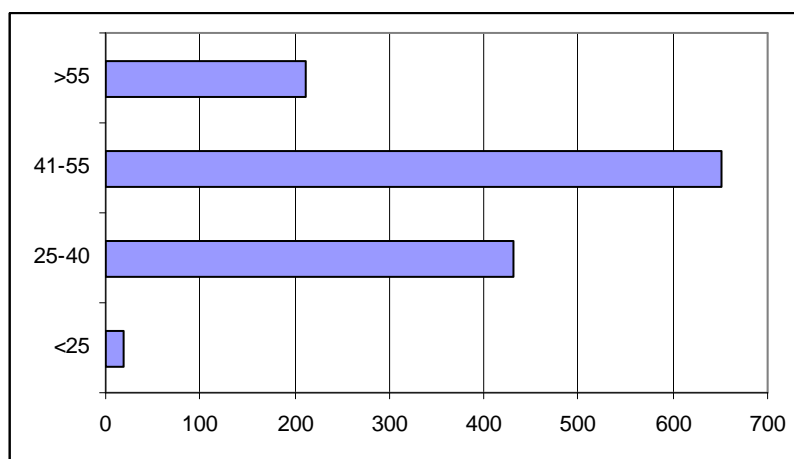
L'analyse prospective (ressources et besoins) constitue la deuxième étape, au travers de l'analyse des choix de la collectivité, des facteurs d'évolution exogènes et des évolutions internes prévisibles.

4.5.1 Connaissance de l'existant

En ce qui concerne **la démographie**, la structure par âge du personnel prend la forme d'une pyramide dite «champignon» ou pyramide inversée, qui correspond à un personnel âgé et présentant généralement une tendance à la résistance au changement, des charges salariales élevées.

Répartition de l'effectif par tranches d'âge

< 25	25-40	41-55	> 55
18	431	652	212



Une telle structure implique tout d'abord le repérage de compétences qui pourraient être amenées à disparaître mais également d'anticiper les problèmes d'adaptation à l'emploi (usure sur le poste, pénibilité, etc.).

En ce qui concerne les ressources disponibles en termes de métiers et de compétences, la connaissance de l'existant repose d'abord sur les fiches de postes nominatives, que la DRH utilise depuis 2002. Ces fiches, très détaillées, sont remises à jour régulièrement (une fois par an au moment de la notation et systématiquement à chaque mouvement). Il existe également des fiches de mission liées à l'emploi, donc non nominatives, qui décrivent le profil et les missions attachés à un emploi.

S'agissant du repérage des compétences, une fiche de recensement des compétences a été adressée en janvier 2009 à chaque agent de la collectivité. Destinée à identifier l'ensemble des savoir-faire des agents, aussi bien professionnels qu'extra-professionnels, cette fiche doit conduire à la confection d'une cartographie des compétences. Toutefois, sur les 1 400 agents concernés, seuls 320 ont renvoyé la fiche. Ces réponses seront complétées d'une série d'entretiens.

4.5.2 Analyse prospective des évolutions

En ce qui concerne l'évolution des effectifs, la collectivité dispose de tableaux prévisionnels des départs à la retraite sur trois ans (2009 à 2012) ainsi que les services concernés. Environ 150 agents sont susceptibles de quitter la collectivité dans les trois ans.

La DRH a identifié plusieurs facteurs clés d'évolution des besoins.

- **L'intercommunalité** : Des mutualisations de moyens sont envisagées (notamment : achats publics, SIG, formation, informatique). Toutefois, ces évolutions restent trop imprécises pour évaluer leur impact futur sur les RH ;
- **Reprise en régie** de certaines tâches externalisées qui seront assurées par redéploiement, l'idée étant de replacer sur leur métier d'origine des agents qui s'en sont éloignés (par exemple, maçons, feronnier, ayant intégré d'autres services comme les espaces verts ou la police municipale.

Par ailleurs, la question du renouvellement à la suite des départs est évoquée et fait l'objet d'une réflexion (fermeture d'activités, non remplacements, réorganisation). La DRH a cité l'exemple de la politique de la jeunesse qui pourrait faire l'objet d'une réorientation, moins tournée vers les activités ludiques.

L'évolution des métiers donne lieu à une réflexion sur ceux qui posent le plus de difficultés, notamment dans le secteur de la petite enfance où la pénibilité est élevée, et où l'on constate un nombre substantiel d'inaptitudes.

On peut noter également que la DRH a élaboré un tableau prospectif à l'intention des chefs de service, où ceux-ci doivent indiquer leurs objectifs, les métiers concernés avec projections sur 2010, 2011 2012, les besoins en formation.

Toutefois, l'ensemble de ces évolutions et des besoins qui s'y attachent n'a pas pour l'instant fait l'objet d'un plan d'ensemble prospectif.

L'analyse de l'existant montre qu'il y a à court et moyen terme des possibilités à saisir, compte tenu de la démographie du personnel, pour procéder à des redéploiements, engager une réflexion sur les métiers et atténuer l'effet du GVT grâce au recrutement de personnels plus jeunes.

Pour l'instant, la collectivité utilise certains outils d'analyse et de prospective (fiches de poste, tableau prospectif des départs en retraite, élaboration en cours d'une cartographie des compétences) mais il manque encore une articulation entre ces outils et une utilisation optimale des informations disponibles dans le cadre d'une stratégie cohérente.

4.6 Le recrutement

La politique de recrutement se trouve au cœur même de la démarche de GPRH puisqu'elle constitue à la fois l'aboutissement d'un processus de recueil des besoins et le point de départ d'autres aspects de la GRH, tels que l'évaluation, la formation, etc. La décision de recrutement elle-même est lourde de conséquences car elle engage le plus souvent la collectivité sur le long terme, notamment financièrement.

Il est donc essentiel que le recrutement soit effectué dans le cadre d'une politique cohérente, qui permette, grâce à une anticipation correcte, de réaliser une adéquation des profils aux postes proposés, y compris dans leurs dimensions évolutives, afin que soit assurée une bonne qualité de service public tout en évitant les risques de mauvaise utilisation de la ressource (doublon, sous-emploi, inadaptation au poste).

4.6.1 Existence d'une politique de recrutement

A La Seyne-sur-Mer, les recrutements font l'objet depuis plusieurs années d'une procédure formalisée. Un plan annuel est élaboré, après recueil des besoins auprès des services. Les demandes de recrutement sont analysées par la DRH avec le service des finances, qui en étudient l'intérêt et la faisabilité avec, pour principal objectif, de limiter les recrutements externes et de favoriser autant que possible les recrutements internes. En particulier, en s'appuyant sur le projet de service, la raison d'être de l'activité et sa cohérence avec les objectifs de la collectivité sont vérifiées. Une fois la réalité du besoin établie, la procédure de recrutement à proprement parler est engagée.

En cas de **recrutement interne** (mobilité fonctionnelle), les postes à pourvoir font l'objet d'une diffusion mensuelle sur papier annexé au bulletin de salaire et, au fur et à mesure des besoins, d'une diffusion sur l'intranet avec nom et description du poste. De même que pour les recrutements externes, une présélection est effectuée sur dossier puis un entretien devant un jury. 90 % des postes sont ainsi pourvus en interne depuis janvier 2009 (les catégories C sont toujours recrutées en interne, les B en priorité, pour les A, la DRH sait à l'avance si les compétences recherchées existent en interne ou si un recrutement externe est nécessaire).

Pour les **recrutements externes**, outre l'avis de vacance de poste adressé au centre de gestion, une annonce est publiée sur le site Internet de la ville (les publications sur support papier ont été supprimées car trop chères). La même procédure est alors suivie qu'en interne.

On peut donc estimer qu'il existe des objectifs identifiés (favoriser les recrutements internes et les mutualisations), une procédure de recrutement formalisée (note de service précisant les étapes du processus) qui permet de vérifier la cohérence de chaque recrutement avec ces objectifs, mais on ne peut à ce stade parler de politique prospective et affichée en la matière.

4.6.2 La mise en œuvre des recrutements

La procédure précédemment décrite étant récente et l'objectif de la collectivité étant de réduire les recrutements externes, la mise en œuvre effective n'a pu être contrôlée que sur quatre dossiers de recrutements externes en 2009 afin de vérifier, d'une part, s'ils répondaient bien à la procédure définie par la DRH et d'évaluer, d'autre part, leur inscription dans un schéma prévisionnel.

Sur le premier point, le déroulement des étapes prévues est bien respecté : existence d'une fiche de poste, publication en interne ou en externe, suivant les cas, première sélection sur CV puis constitution d'un jury et entretiens avec les candidats sélectionnés, présence d'une fiche navette attestant de la validation, par le maire et par les chefs de service requis, du projet de recrutement ainsi qu'une motivation succincte du besoin de recrutement ; enfin, présence de comptes rendus des entretiens.

En ce qui concerne l'inscription des recrutements dans un processus prévisionnel (identification du besoin, anticipation des évolutions futures du poste et de l'agent), il a été précisé que les alternatives au recrutement (réorganisations, mutualisations) sont examinées en amont, oralement, avec le chef de service et ne font donc pas l'objet d'une formalisation dans le dossier de recrutement.

En réalité, c'est le besoin du recrutement exprimé par le chef de service qui détermine la réflexion et les décisions à prendre alors qu'une politique de recrutement véritablement prévisionnelle permettrait, en amont de l'expression d'un besoin au coup par coup, de définir, en fonction des orientations de la collectivité, le nombre de recrutements internes/externes requis à effectuer au cours des prochaines années.

De même, les recrutements internes gagneraient à pouvoir s'appuyer sur un vivier de candidats potentiels : la démarche mise en œuvre de cartographie des compétences devra être poursuivie en ce sens.

4.6.3 L'adéquation des recrutements aux objectifs de la collectivité

Le premier objectif de la collectivité en matière de GRH consiste à limiter la progression de la masse salariale dans un premier temps, voire à la faire régresser par la suite, en limitant les recrutements externes et en privilégiant les réorganisations/redéploiements internes. Par rapport aux critères fixés pour l'année 2009, l'objectif quantitatif a été atteint et les recrutements externes ont été très limités.

On peut toutefois estimer que l'absence de gestion prévisionnelle et de plan de recrutement articulé sur les objectifs de la collectivité a conduit à la situation actuelle caractérisée par un sureffectif et par des problèmes d'adaptation de certaines catégories d'agents à leur poste (voir point suivant).

A l'inverse, la DRH a fait état de difficultés à recruter sur certains postes particuliers : ainsi, il n'y a pas eu de médecin du travail pendant 18 mois et, depuis plusieurs mois, elle ne parvient pas à pourvoir un poste d'agent de la paie à la DRH.

4.7 La gestion des compétences et des carrières

La gestion des compétences et des carrières est, après le recrutement, un autre point clé de la GPRH. En s'inscrivant dans une démarche prospective, elle doit à la fois permettre d'adapter la ressource aux besoins futurs de la collectivité, et constitue donc une alternative à des recrutements externes, tout en permettant aux agents d'évoluer et de progresser dans leur emploi, par un suivi individualisé de leur parcours, incluant l'évaluation, l'accompagnement, la formation, la mobilité et la rémunération.

Cette gestion implique qu'ait été réalisé un diagnostic des besoins futurs de la collectivité en termes d'effectifs et d'emplois (aspects quantitatifs) et de compétences (aspects qualitatifs). La collectivité doit alors être en mesure d'effectuer un repérage précis des compétences existantes, de les valoriser au mieux et d'inciter les agents à en développer de nouvelles.

4.7.1 Existence d'une gestion formalisée des compétences et des carrières

Le projet de service de la DRH évoque la gestion des compétences et des carrières : «assurer par le recrutement externe, la mobilité interne et la formation, le maintien et le développement des compétences à mobiliser sur les emplois» ; «assurer un déroulement de carrière équitable entre les agents, basé sur l'implication personnelle dans le développement de la qualité du service rendu».

La DRH comporte un secteur «gestion des carrières» clairement identifié, comprenant un responsable et cinq agents. Au vu des fiches de poste de ces agents, le service est pour l'essentiel dédié à une gestion traditionnelle des carrières, c'est-à-dire la «gestion du déroulement des carrières : avancement d'échelon, promotion interne, positions, statutaires procédures disciplinaires, etc.» et la «préparation des CAP et mise en œuvre de leurs décisions». Aucune mission de gestion prévisionnelle des compétences et des carrières n'est prévue.

Enfin, les missions de l'encadrement de la DRH comportent, d'après les fiches de poste, la «définition des objectifs en matière de gestion des emplois et des compétences sur la base des projets établis par les services» ; le «conseil en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines».

Ainsi, la gestion des compétences et des carrières fait partie des missions identifiées de la GRH, mais la manière dont celle-ci doit être concrètement mise en œuvre et la dimension prévisionnelle n'y figurent pas. La DRH pourrait développer dans son projet de service des objectifs plus spécifiques et identifier des outils et des acteurs permettant la mise en œuvre concrète de l'aspect prévisionnel de cette gestion.

4.7.2 La mise en œuvre de la gestion des compétences et des carrières

La mise en œuvre de la gestion des compétences et des carrières a été examinée au travers de trois processus : l'identification des compétences et des potentiels, les mécanismes d'incitation, la prévention et la gestion des situations d'inadaptation au poste de travail.

a) Identification et gestion des compétences et des potentiels

En ce qui concerne **l'identification globale des compétences**, une démarche a été mise en œuvre afin de dresser une cartographie complète. Il s'agit non seulement de connaître le profil professionnel de l'agent sur son poste actuel mais également d'identifier l'ensemble de ses savoir-faire, y compris ceux qui ont pu être acquis dans un cadre extra-professionnel. Une fiche de recensement des compétences a été adressée à l'ensemble du personnel de la collectivité en janvier 2009, comportant les rubriques suivantes :

- titres, diplômes et concours obtenus ;
- expérience professionnelle ;
- formations suivies ;
- habilitations professionnelles et certificats d'autorisation d'exercice ;
- expériences extraprofessionnelles (mandat d'élu, bénévole dans une association, responsable syndical ...) ;
- compétences (dans les domaines suivants : technique, organisationnel, relationnel, social, informatique, linguistique ...).

A l'automne 2009, 320 fiches avaient été renvoyées sur les 1 400 adressées. Les responsables du pôle ressources humaines ont indiqué que cette initiative avait été mal perçue par les agents. Il est prévu de relancer le processus en l'accompagnant d'un effort supplémentaire d'explication et de pédagogie.

S'agissant du suivi des **compétences individuelles**, le processus et les outils sont d'application récente. Jusqu'à la loi de 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, l'entretien individuel d'évaluation ne faisait l'objet d'aucune reconnaissance officielle dans la fonction publique territoriale. La procédure de notation prévue par les textes¹⁷ était d'une portée limitée : une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent et indiquant, le cas échéant, les aptitudes de l'intéressé à exercer d'autres fonctions ; une note chiffrée de 0 à 20 ; les observations de l'autorité territoriale sur les vœux de l'intéressé.

C'est la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui a introduit pour la première fois la notion «d'évaluation» et prévoit officiellement la tenue d'un entretien individuel. Pendant trois ans, l'entretien d'évaluation est mené à titre expérimental.

A La Seyne-sur-Mer, l'entretien individuel de notation a été instauré en 2004. Selon une note interne diffusée à l'automne 2009 auprès des agents chargés de la notation de leur personnel, «l'entretien de notation doit être un moment d'échange. Il permet de dresser un bilan des objectifs atteints, de contractualiser les objectifs futurs, en tenant compte des projets de service et des moyens à mettre en œuvre». Les notateurs sont invités à «évaluer les compétences acquises, à acquérir et les besoins en formation : un entretien de 20 minutes minimum permet de garantir la qualité de cet échange». La note comporte une annexe déclinant les critères statutaires de notation en sous-critères précis et distincts pour les agents de catégorie A/B et pour les agents de catégorie C.

Cette note pose ainsi un certain nombre de principes à observer dans la procédure de notation/évaluation qui relèvent bien d'une démarche prévisionnelle.

Cependant, les fiches de notation elles-mêmes ne tiennent pas compte des principes ainsi énoncés par la note. Seuls les critères statutaires de la note chiffrée y figurent. Aucune rubrique ne permet de renseigner le bilan des objectifs atteints, la fixation des objectifs à venir, l'évaluation des compétences et les besoins en formation correspondants ni les suites à donner à l'entretien (modification du profil de poste, formation ou accompagnement à la prise de nouvelles responsabilités, etc.).

En définitive, bien que la collectivité ait engagé des actions d'identification des compétences et des potentiels susceptibles de s'inscrire dans une perspective prévisionnelle, celles-ci restent à finaliser : réalisation de la cartographie des compétences, mise en œuvre d'un processus de suivi et de consolidation des informations recueillies à l'occasion des entretiens annuels d'évaluation.

¹⁷ Décret n° 86-473 du 14 mars 1986 modifié par le décret n° 88-544 du 6 mai 1988.

b) Les mécanismes d'incitation (promotion, rémunération, mobilité)

En ce qui concerne les avancements d'échelons, il convient de rappeler que si l'avancement à la durée maximale est de plein droit, l'avancement à la durée minimale ne constitue pas un droit pour les agents et l'autorité territoriale n'a pas à justifier son éventuel refus. Il est en principe accordé aux agents dont la valeur professionnelle le justifie et doit être cohérent avec les notes attribuées. A noter que pour tous les avancements autres que maximal, l'avis de la CAP est requis.

A La Seyne-sur-Mer, comme dans nombre d'autres collectivités, c'est l'avancement à la durée maximale qui fait exception puisqu'il n'est prévu que dans les cas où la note est inférieure à 10/20 et justifiée dans un rapport du notateur, cas qui ne s'est jamais produit au cours des dernières années. Un calcul a été effectué par l'équipe de contrôle pour mesurer l'impact financier d'une augmentation de la durée moyenne d'avancement d'échelon de trois mois, appliquée à l'ensemble des personnels titulaires (voir hypothèses de calcul à l'annexe 3). En ne retenant que l'effet de ce rallongement sur le traitement de base et les charges patronales, l'économie réalisée représenterait 120 000 € par an. Cette estimation est un minimum puisqu'elle n'inclut pas les effets induits sur certaines primes ni sur le rythme des changements de grade. Des hypothèses de durées supérieures pourraient dès lors être examinées par la collectivité, ou des durées modulées en fonction de la grille indiciaire applicable.

Pour les avancements de grade, après avis favorable du chef de service et de la CAP, le tableau d'avancement est établi en appliquant, à chaque agent concerné, une grille de critères. Chaque critère correspond à un nombre de points (ancienneté, niveau de diplôme ou VAE, responsabilités dans le grade actuel, notation, etc.) dont le total (maximum de 232 points) permet ensuite de classer les agents. A noter que cette grille permet potentiellement de passer outre à l'avis du chef de service (25 points) et à la notation (2 points pour une note de 15 à 20). Les critères prépondérants sont donc la valeur professionnelle (maximum de 50 points) et l'ancienneté (maximum de 30 points).

Si la grille applicable au changement de grade paraît susceptible de constituer un élément d'incitation, en mettant en avant la qualité professionnelle de l'agent, tel n'est pas le cas de l'avancement d'échelon pour lequel, en dehors du cas extrême d'une note inférieure à 10, la pratique n'est pas suffisamment différenciée pour être motivante. La collectivité pourrait mettre en œuvre une modulation de la durée d'avancement d'échelon en lien avec la notation des agents ou augmenter celle-ci de manière uniforme afin de récupérer des marges de manœuvre pour l'attribution des indemnités.

En ce qui concerne le régime indemnitaire, une analyse a été effectuée sur un échantillon de 97 bulletins de paies de novembre 2007 soit 7 % des titulaires (1 322) appartenant aux différentes filières (voir annexe 3). Cet examen visait à vérifier si le régime indemnitaire était susceptible de constituer un outil d'incitation et de motivation des personnels, dans une perspective d'acquisition et de valorisation des compétences.

Il en est ressorti que le régime indemnitaire, tel qu'il est fixé par une série de délibérations, prévoit la possibilité d'appliquer les primes modulables aux taux maximum prévus par les textes (c'est le cas notamment pour les primes communes aux différentes filières – IHTS, IFTS, IAT, IEM, et de certaines primes spécifiques) mais dans la pratique, le montant versé est inférieur à ce plafond et est attribué uniformément en fonction du grade. La DRH a envisagé de mettre en place une part variable en fonction de la manière de servir mais achoppe d'une part sur la définition des critères et, d'autre part, sur l'absence de moyens financiers.

Seule la filière de la police municipale offre à l'ensemble de ses agents, sans modulation, le taux maximal des indemnités auxquelles ils peuvent prétendre. L'ancien ordonnateur indique qu'il s'agissait ainsi de tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis ces agents (pénibilité, dangerosité, disponibilité le soir et le week-end). Or, il est à noter tout d'abord que des primes particulières sont prévues pour les personnels particulièrement exposés et que, par ailleurs, des régimes d'astreintes ou d'heures complémentaires permettent de rémunérer la disponibilité supplémentaire demandée à ces agents.

Par ailleurs, alors que la délibération instaurant l'IAT prévoit que celle-ci est calculée notamment en fonction de la présence effective des agents, l'examen du cas de 7 personnes percevant un demi-traitement (cas de maladie longue) a montré que ce critère n'était pas pris en compte. Certaines primes sont modulées après 30 jours consécutifs d'absence, ce qui ne favorise guère la réduction de l'absentéisme pour maladie courte.

En définitive, le régime indemnitaire tel qu'il est appliqué est peu incitatif, même si certaines primes sont, selon les délibérations, liées à la manière de servir et à la présence (IAT). Si à moyens constants, il paraît difficile d'augmenter certaines primes en fonction du mérite sans remettre en cause la part fixe accordée à tous les agents, la DRH pourrait étudier la possibilité d'utiliser l'application d'un avancement d'échelon moins rapide pour élaborer progressivement une politique indemnitaire plus incitative.

c) La prévention et la gestion des situations d'inadaptation au poste de travail

Pour diverses raisons tenant soit aux agents (handicap, invalidité, pathologies personnelles), soit aux postes et à l'exercice professionnel (disparition de métiers, pénibilité particulière de certains métiers nécessitant une évolution professionnelle, accidents de service, maladies professionnelles), les collectivités peuvent être confrontées à des cas d'inadaptation des agents à leur emploi.

La prise en charge de ces situations par la collectivité représente un enjeu important, aussi bien en termes de mobilisation optimale des ressources humaines qu'en termes de bien-être des agents dans leur parcours professionnel. Une approche prévisionnelle est ici indispensable en raison des délais importants d'adaptation et de la nécessité d'anticiper autant que possible de telles situations.

Sur cette question, la DRH a fait état de problématiques de reclassement, notamment dans le secteur enfance-éducation.

Les problèmes d'usure sur le poste : le cas du secteur petite-enfance-éducation

Ce service a été examiné plus particulièrement du fait du nombre d'agents concernés (près de 500) mais surtout, des problèmes spécifiques auxquels il est confronté : la nécessité impérieuse d'assurer la continuité du service alors même que le taux d'absentéisme y est le plus élevé de l'ensemble des services (8 à 9 % en moyenne, 16 % pour les agents d'entretien).

Les difficultés rencontrées par ce service ont plusieurs origines : vieillissement des agents, pathologies liées au poste (notamment troubles musculo-squelettiques pour les agents effectuant de nombreuses tâches de manutention), usure du poste et démotivation, éparpillement et isolement de certains sites. Or, il existe peu de possibilité de reclassement ou d'allègement de postes dans ce service (alors qu'il y a environ deux reclassements médicaux par an et une vingtaine de demandes d'allègement de poste validées par la médecine du travail). Il faut alors trouver à réemployer ces agents dans d'autres services de la collectivité (accueil, standard, travaux administratifs, etc.) alors même qu'avec l'évolution des métiers et des modes d'organisation (mutualisation, informatisation), il existe de moins en moins de postes de ce type disponibles.

Plusieurs mesures ont été prises à l'intérieur du service, à la fois curatives et préventives. Afin d'assurer la continuité du service, les recrutements sont effectués selon une méthode permettant de disposer d'un vivier de candidats disponibles en cas de poste à pourvoir d'urgence. Toutefois, des difficultés subsistent pour pourvoir notamment les postes d'agents d'entretien. Un remède est envisagé à cette situation qui consiste, d'une part, à recruter un volant d'agents polyvalents qui pourraient « tourner » sur différents postes, et, d'autre part, à recruter sur les postes les plus pénibles pour une durée limitée en assurant à l'agent un parcours professionnel et des perspectives plus attractives.

Parallèlement, un travail important de formation des agents a été mené en relation avec une modification de l'organisation du travail, dans la perspective d'une réorganisation de la restauration scolaire (ouverture d'une cuisine centrale à compter de 2011). Les agents ont ainsi reçu une formation technique (hygiène alimentaire, etc.) et, après un recensement de centres d'intérêt connexes, des formations sur les achats, les marchés publics, les droits et devoirs du fonctionnaire, etc. De même pour les ASEM (formations 1ers secours, animation du temps méridien) et pour les agents d'entretien (formations sur les gestes et postures, utilisation des produits d'entretien, etc.).

Enfin, de manière à rompre l'isolement et à assurer un lien entre la hiérarchie et le terrain, quatre agents de liaison se rendent sur les différents sites (remise des bulletins de paie, résolution des conflits, prévention de l'absentéisme, etc.). De plus, une psychologue intervient à la demande des services pour animer des groupes de parole (notamment pour le personnel des crèches).

Au-delà de cet exemple concret de gestion des problèmes d'adaptation au poste de travail, il serait utile que la DRH soit en mesure d'identifier l'ensemble des postes affectés d'une pénibilité particulière dans les différents services et d'anticiper, en fonction de l'âge des personnels et de leur durée dans le poste, les possibles situations d'usure. Elle pourrait, en accord avec les chefs de service, mettre en œuvre des mesures préventives (rotation sur les postes, formation en vue d'un reclassement, etc.), sans attendre que les agents parviennent à un point de rupture. La DRH a précisé qu'un groupe de travail était désormais chargé de réfléchir à ces problématiques, et notamment d'élaborer des parcours de formation pour les postes à forte pénibilité.

4.8 La formation professionnelle comme outil de gestion prévisionnelle

La formation représente un outil indispensable de GPRH car elle constitue une réponse adaptée aux nouveaux enjeux que sont la complexité et la technicité croissantes des tâches, l'apparition de nouveaux métiers ou encore les attentes accrues des administrés quant à la qualité du service rendu. La nécessité de professionnalisation et d'efficacité des agents ne peut que s'en trouver renforcée, notamment dans les secteurs repérés comme étant en tension dans certaines spécialités techniques, informatiques, financières, médicales et médico-sociales, etc.

Le paysage juridique de la formation des agents de la FPT a été considérablement modifié par la loi du 19 février 2007 qui tente de répondre à ces différents enjeux en adaptant certaines des dispositions de la loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie professionnelle. Celle-ci intègre aussi bien la formation initiale, les formations de professionnalisation et de perfectionnement, les outils de positionnement et de reconnaissance des acquis (bilans de compétences, reconnaissance de l'expérience professionnelle, validation des acquis de l'expérience).

L'ensemble des actions de formation destinées aux agents de la collectivité doit faire l'objet d'un plan de formation, qui intègre le nouveau droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an, cumulables sur six ans.

4.8.1 La détermination des besoins

Pour inscrire la formation dans une perspective prévisionnelle, la collectivité doit commencer par évaluer ses besoins futurs en compétences à partir de ses orientations stratégiques et de ses contraintes (démographiques, financières) puis les confronter aux compétences actuelles dont elle peut disposer. A partir de là, elle peut d'une part construire un plan de recrutement intégrant ces besoins en compétences et un plan de formation pour adapter les compétences existantes et répondre aux aspirations des agents.

Ce processus implique une connaissance précise des compétences des agents et de leurs souhaits/besoins de formation, soit pour une meilleure adaptation à leur poste actuel, soit dans une perspective d'évolution vers de nouvelles tâches. Or, pour l'instant, le recensement des compétences existantes est en cours mais n'est pas finalisé, et les besoins/souhaits en formation que les agents pourraient exprimer ou que le chef de service pourrait suggérer à l'occasion de l'entretien individuel de notation, ne sont pas indiqués sur les fiches.

En pratique, les formations sont généralement autorisées au fur et à mesure des demandes et, en cas d'arbitrage, la priorité est donnée aux demandes récurrentes les plus anciennes. On note toutefois que dans l'exemple du service éducation-petite enfance, les formations ont été élaborées en cohérence avec un projet futur global (construction d'une cuisine centrale) et avec les objectifs de prévention des situations d'usure sur les postes à forte pénibilité. Mais il reste qu'à l'échelle de l'ensemble du personnel, il n'y a pas de réflexion globale et formalisée sur l'adaptation des objectifs de formation aux orientations stratégiques et aux contraintes de la collectivité.

4.8.2 Les outils

Jusqu'à très récemment, il n'existait pas de **plan de formation** au sens de la loi du 19 février 2007, qui remet en avant l'obligation de réaliser un tel plan intégrant une dimension pluriannuelle et prévisionnelle. En effet, les documents fournis au titre des années précédentes constituent une simple liste des demandes de formation centralisées à la DRH, sans que la motivation du besoin de formation soit connue. L'ancien ordonnateur a toutefois précisé à la chambre que 1 600 jours de formation avaient été dispensés chaque année au profit de 400 agents.

Un véritable plan de formation a été élaboré pour la période 2010-2012 et présenté au CTP d'avril 2010. Il pose le principe que toute formation doit s'intégrer dans les objectifs de chaque service.

En ce qui concerne le **livret individuel de formation**, la DRH a remis en 2008 à chaque agent un livret papier (modèle CNFPT) de même qu'un code d'accès leur permettant de tenir à jour leur livret en version électronique sur internet.

La gestion de la formation est assurée par trois agents de la DRH (1 B, 2 C), qui élaborent le programme de formations, le mettent en œuvre (formations obligatoires, 40 jours de formation interne inclus dans la cotisation payée au centre de gestion, intervenants privés – notamment pour les formations en bureautique –, accueil des stagiaires).

Enfin, l'évaluation des formations fait aussi partie des projets actuels de la DRH : il s'agit de vérifier, grâce à des évaluations réalisées à l'issue d'un délai de quelques mois, si la formation a été utile, ce qu'elle a apporté à l'agent en termes de compétences, si celles-ci sont mises en œuvre.

Il importe que la DRH poursuive la réflexion en cours afin de faire de la formation un véritable outil au service de la gestion prévisionnelle : évaluation des besoins futurs en compétences en fonction des objectifs stratégiques de la ville, recensement précis des compétences existantes et des besoins/souhaits des agents en matière de formation, mise en œuvre et suivi du plan pluriannuel de formation en cohérence avec les projets de service, élaboration de tableaux de bord de suivi et, enfin, mise en œuvre de procédures d'évaluation de l'utilité des formations suivies.

Dans un contexte de contraintes budgétaires, la DRH pourrait également réfléchir à l'utilisation de méthodes innovantes et peu coûteuses (auto-formation grâce à des formations en ligne et des bases de données internes/externes, à la mutualisation des savoirs (restitution à d'autres agents de savoir acquis à l'occasion d'un stage, développement de la formation interne), et les intégrer dans son plan de formation.

4.9 La prise en compte de la durée du travail et de l'absentéisme dans la gestion prévisionnelle

La présence au travail des agents est une composante essentielle de la GPRH. En effet, dans un certain nombre de collectivités, l'inapplication de la réglementation relative à la durée du travail, de même que des problèmes d'absentéisme, peuvent représenter, une fois cumulés en heures de présence au travail, un nombre substantiel d'équivalents temps pleins et des masses financières considérables.

Il y a donc lieu de s'interroger sur l'intégration de cette dimension dans la gestion prévisionnelle : repérage du phénomène, réflexion sur ses causes, remèdes mis en œuvre dans une politique d'allocation optimale des moyens et de meilleure utilisation des ressources.

4.9.1 La durée effective du travail

L'ensemble du personnel bénéficie d'un régime de temps de travail et de congés tel que la durée annuelle est nettement inférieure aux 1 607 heures requis par les textes. En effet, sur la base d'une durée hebdomadaire effective de 35 heures, n'ouvrant donc pas droit à des jours de RTT, les congés annuels s'élèvent à 32,5 jours par an au lieu de 25 (plus deux jours pour les parents d'enfants de moins de 16 ans).

Cette situation a des causes historiques : les jours de congés ont été attribués au fil du temps sans qu'on sache toujours aujourd'hui à quoi ils correspondaient. Quant aux 35 heures, elles ont été mises en œuvre dès 1982, à titre expérimental, avec en contrepartie le financement par l'Etat de contrats de solidarité. Lors de la mise en œuvre des 35 heures en 2002, la collectivité a transposé le dispositif préexistant, sans en profiter pour remettre à plat le régime global de présence au travail.

Sur la base de 1 300 agents, et si l'on considère que la moitié d'entre eux bénéficie de 7,5 jours en plus de la durée légale annuelle et l'autre moitié de 9 jours, on parvient à un total de 11 000 jours non effectués alors même qu'ils devraient être travaillés, soit 48 équivalents temps plein avec un coût correspondant de 1,67 M€ (obtenu en divisant la masse salariale par le nombre d'agent, soit 34 720 €, et en multipliant par le nombre d'équivalents temps plein).

4.9.2 L'absentéisme

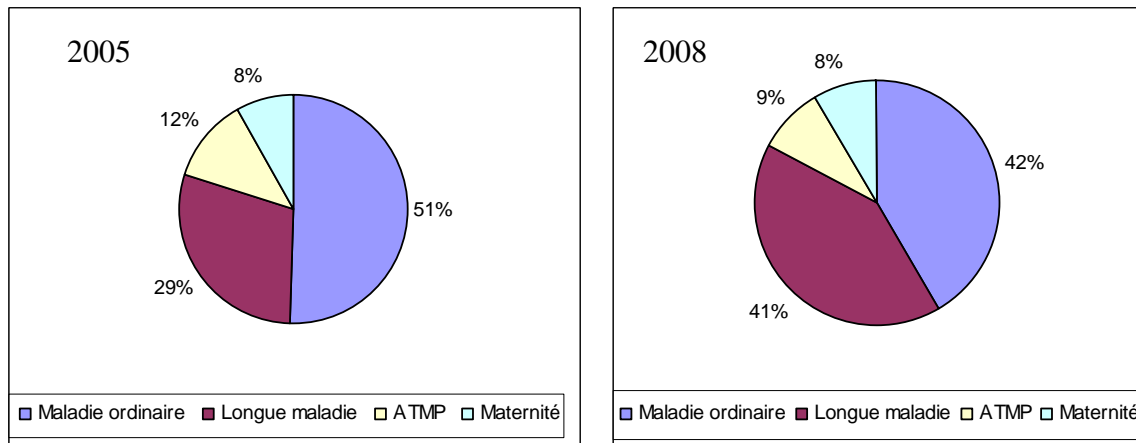
L'absentéisme est élevé à La Seyne-sur-Mer, et notamment l'absentéisme pour raisons de santé. D'après les tableaux de bords de la collectivité et les bilans sociaux, le nombre de jours d'absence par agent est nettement plus élevé que la moyenne, et augmente de 2005 à 2008 :

	2005	2006	2007	2008
Nombre de jours/agents toutes causes	31	33	35	36
Nombre de jours/agent santé*	28,15	30,65	32,17	33,40
Moyenne bilans sociaux santé*	19		21	
Nombre d'ETP toutes causes	173	188	199	206
Nombre d'ETP santé	160	173	182	189

* Maladie ordinaire, longue maladie et longue durée, accidents de travail et maladies professionnelles

Ainsi, en 2007, l'absentéisme pour raisons de santé s'élevait en moyenne à 32 jours par agent, soit 11 de plus que la moyenne observée pour les villes de même strate démographique. Une fois cumulées, les absences correspondantes se sont élevées à 182 ETP pour un coût correspondant (nombre d'ETP multiplié par la masse salariale par agent) s'élevant à 6,3 M€.

La première cause d'absentéisme tient aux maladies ordinaires, puis aux longues maladies et, enfin, aux accidents de travail. Les congés maternité/paternité sont stables.



L'augmentation globale du nombre d'absences provient essentiellement des longues maladies, qui représentent, en 2008, sensiblement le même nombre de jours d'absence que les maladies courtes. Cette évolution est probablement liée au vieillissement global du personnel et aux pathologies qui lui sont liées, notamment sur les postes à forte pénibilité. Les accidents de travail et maladies professionnelles ont augmenté jusqu'en 2007, avant de connaître une diminution en 2008.

En matière de prévention et de suivi, il convient de noter qu'une étude a été réalisée sur les accidents de travail et maladies professionnelles, débouchant sur un plan détaillé de prévention des risques. Un poste de « préventeur » a été créé et pourvu en 2009. Des fiches de risques sont jointes à chaque fiche de poste et un tableau recensant tous les accidents de travail avec les causes et le nombre de jours d'arrêt est tenu à jour par la DRH. Actuellement, un système de gestion de la sécurité au travail est en cours d'élaboration. Par ailleurs, l'ancien ordonnateur a fait état, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, d'un certain nombre de mesures prises pour améliorer les conditions de travail, la sécurité, favoriser les reclassements, lutter contre le harcèlement moral.

En revanche, il n'y a pas eu d'étude détaillée en ce qui concerne les absences pour maladie ordinaire et maladie longue, qui représentent pourtant la majeure partie des jours d'absence. Un suivi mois par mois est effectué, mais aucun travail approfondi n'a été mené pour en analyser les causes et envisager des méthodes de prévention et d'incitation à la présence. Les contrôles médicaux ont été réduits faute d'avoir prouvé leur efficacité : 484 contrôles en 2005 pour un montant de 23 970 €, 68 en 2008 (4 268 €).

En conclusion, un véritable problème de présence au travail se pose à La Seyne-sur-Mer. Pour l'année 2007, par exemple, avec les 48 ETP liés au régime dérogatoire de congés annuels et les 182 liés aux absences pour raison de santé, c'est 230 ETP que la collectivité a financés sans contrepartie, pour un montant de 7,9 M€.

Bien entendu, il n'est pas envisageable de parvenir à un absentéisme nul. Si la collectivité se contentait d'appliquer le régime légal de congés annuels (25 jours) et parvenait à l'objectif d'un absentéisme pour raison de santé équivalent à la moyenne de la strate, elle parviendrait à dégager, à effectif constant, 111 équivalents temps plein, soit 3,8 M€ par an.

De tels objectifs ne peuvent être atteints rapidement. Ils pourraient néanmoins être introduits progressivement, à la fois comme cible et comme moyen de répondre aux objectifs futurs de la collectivité, et notamment celui de diminuer à terme les charges de personnel.

4.10 Conclusion sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines

La ville de la Seyne-sur-Mer a déjà mis en œuvre différents outils qui constituent un bon préalable à la construction d'une véritable gestion prévisionnelle. Elle gagnerait à conforter sa démarche en articulant l'ensemble de ces outils dans un schéma global de gestion lui permettant :

- d'améliorer sa connaissance de l'existant, au-delà des instruments concernant individuellement les agents : cartographie des métiers et des compétences, exploitation des fiches d'évaluation, etc. ;
- de décliner les orientations stratégiques, les objectifs et l'ensemble des décisions politiques de la collectivité sous forme de prévisions des besoins à court et moyen terme ;
- de confronter ces besoins à court et moyen terme aux ressources existantes et aux évolutions probables en tenant compte de l'ensemble des paramètres en jeu (pyramide des âges, problèmes de reclassement, contraintes financières) ;
- d'élaborer en fonction des moyens disponibles une stratégie d'adaptation des ressources aux besoins futurs intégrant les éléments suivants : réorganisation/mutualisation ; valorisation des ressources existantes ; plan de recrutement ; plan de formation.

5 LA SECURITE PUBLIQUE

A La Seyne-sur-Mer, la sécurité publique a été l'un des objectifs importants de l'équipe municipale de 2001 à 2008, dans le cadre du projet global visant à rendre la ville plus attractive et à la dynamiser, par le développement de nouvelles activités (tourisme, port de plaisance), et à attirer de nouvelles populations résidentes. Selon l'ancien maire, le développement de la ville était indissociable d'une amélioration de la sécurité et de la tranquillité, notamment dans le centre ville. Cette préoccupation intervenait dans un contexte social difficile, avec l'existence de zones urbaines sensibles ayant connu une croissance de la délinquance de 1997 à 2001.

5.1 La situation de la délinquance à La Seyne-sur-Mer

Un diagnostic local de sécurité a été élaboré en 2006 par le centre de gestion des Bouches-du-Rhône, à la demande de la collectivité. Il en ressortait qu'après une augmentation sensible de la délinquance de 1997 à 2000 (l'année 1997, en particulier, a été marquée par des violences dans le quartier Berthe), une forte diminution est intervenue entre 2001 et 2002 (- 13,5 %), qui s'est poursuivie par la suite, mais à un rythme nettement plus lent.

Cette tendance, comparable aux évolutions nationales, est essentiellement liée à une baisse des atteintes aux biens tandis que les atteintes aux personnes ont continué à progresser, et notamment contre des personnes dépositaires de l'autorité publique.

Suite à cette diminution globale, la ville de la Seyne-sur-Mer présentait en 2006 un taux de criminalité pour 1 000 habitants de 64,41, soit légèrement plus que le taux national (62,35) mais nettement inférieur aux taux régional (90,68) et départemental (73,11). C'est également le taux le plus faible des villes voisines du littoral varois (98,95 à Fréjus, 90,33 à Sanary, 71,26 à Hyères).

La délinquance de voie publique¹⁸ représentait 51,95 % de la délinquance (taux national de 48,68 % et départemental de 49,24 % mais taux régional de 53,87 %). On note une particularité liée à la sociologie de la ville : la part des mineurs, qui s'élève à 22,92 % des actes de délinquance, soit 7,2 points de plus que dans le département du Var (15,73 %) et 4,4 points de plus que la moyenne nationale (18,5 %).

Le taux d'élucidation s'établissait à 26 % en 2003, 29,1 % en 2005, nettement inférieur à la moyenne nationale de 33,2 %.

Ces différentes données doivent être relativisées, notamment en fonction des quartiers qui recouvrent des réalités contrastées.

Ainsi, dans le secteur Nord, qui abrite 15 000 habitants socialement défavorisés et inclut l'ensemble de la cité Berthe, on constate au contraire une augmentation du nombre de faits constatés (+ 8,74 % entre 2004 et 2005), liée notamment à une forte progression des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Dans le secteur Centre, où la population, peu favorisée, est essentiellement composée de personnes âgées et de jeunes ménages sans enfants, on note une baisse sensible des infractions relevées en 2005 (- 8,06 %), mais c'est le secteur qui concentre le plus grand nombre d'infractions de voie publique (vols à la roulotte et dégradations volontaires, notamment).

Le secteur Sud, qui abrite une population de retraités ou d'actifs de classe moyenne et intègre le site balnéaire de la ville (quartier des Sablettes), se caractérise par une baisse de la délinquance globale et de la délinquance de voie publique (- 6,41 % et - 13,34 %).

A partir de ces éléments de repérage de la délinquance et de son évolution, le diagnostic local de sécurité a dressé la liste de l'ensemble des moyens disponibles (moyens humains, dispositifs de prévention de la délinquance existants et partenaires impliqués), pour proposer des pistes d'amélioration.

5.2 Les principaux axes de lutte contre la délinquance

Les principaux acteurs dans le domaine de la sécurité sont les polices nationale et municipale mais aussi le secteur associatif.

La police nationale traite 80% des troubles en procédure de médiation pénale directe. De plus, elle apporte son soutien dans les transports, au bailleur social OPMHLM et autres.

¹⁸ Cambriolages, vols de véhicules, vols à la roulotte, dégradations de biens, vols à main armée et vols avec violences.

La police municipale, quant à elle, a une approche opérationnelle par quartier pour assurer le maintien de l'ordre et la tranquillité des administrés. Cela induit un traitement rapide des doléances et une écoute attentive au sentiment d'insécurité.

Les axes retenus en matière de prévention primaire/publics à risque sont les actions menées au titre du contrat urbain de cohésion sociale, visant les jeunes en échec scolaire ou en voie de désocialisation, et les personnes présentant des pathologies d'ordre psychosocial.

Toujours au titre de la prévention des conduites à risque, un partenariat élargi (aux juges des enfants, aux juges d'application des peines, au service pénitentiaire ... mais aussi au service de pédopsychiatrie) est envisagé pour une meilleure prise en charge des situations individuelles.

Dans le domaine de la justice de proximité, la réflexion se porte sur l'optimisation du travail d'intérêt général et sur le développement du stage de citoyenneté.

La commune de La Seyne a entériné, par délibération du 19 septembre 2002, le remplacement du conseil communal de prévention de la délinquance et du comité de suivi du contrat local de sécurité par le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Au travers des éléments d'information fournis par la collectivité, il y a lieu de s'interroger sur le rôle effectivement exercé par le CLSPD. En effet, alors que le règlement intérieur prévoit un minimum de deux réunions par an ainsi que des réunions à la demande, le conseil s'est très peu réuni depuis 2006 : aucune réunion en 2006 et 2008, une seule en 2007 et 2009.

Huit «fiches-action» ont été élaborées, comportant l'analyse des enjeux, prévoyant les actions et les moyens nécessaires ainsi que les critères d'efficacité/efficience des actions mises en œuvre.

5.3 L'évaluation des résultats

La collectivité n'a pas fourni de bilans de la politique de sécurité. Ont été transmis des rapports d'activité de certaines structures, un exemple d'outil de communication (fiche de liaison «incidents» entre la police et la commune) mais pas de dispositif cohérent d'évaluation ni de tableaux de bords.

5.4 La police municipale

Si la police municipale existait auparavant, elle s'est développée et structurée depuis 2002.

S'agissant de ses **missions et de son organisation**, on note qu'un véritable projet de service a été établi, couvrant la période de 2003-2009. Il répertorie le cadre de l'action, les enjeux d'amélioration du cadre de vie et de la politique de prévention dans le cadre du CLS, les différents protocoles et procédures de police administrative ainsi que le bilan d'activité de la police municipale.

Un nouveau projet de service daté du 11 mars 2009 est en cours, qui définit une nouvelle organisation pour se doter «d'une véritable police de proximité territorialisée efficace et efficiente dans le domaine de la prévention et de la délinquance».

Parallèlement, un avant-projet de service est proposé pour la maison communale de l'éducation et de la citoyenneté. Trois domaines seront abordés : respect de l'environnement, sécurité routière et citoyenneté, et prévention.

En ce qui concerne **la mesure de l'activité**, seuls les rapports d'activité de 2007 et 2008 de la police municipale ont été fournis (alors qu'ils avaient été demandés à partir de 2002), ce qui ne permet pas de faire émerger des tendances et d'identifier des évolutions. En revanche, des données précises ont été communiquées concernant la répartition de l'activité.

La coordination de la police municipale et de la police nationale fait l'objet d'une convention du 26 octobre 2004 qui est arrivée à échéance en 2009. A la fin du présent contrôle, cette convention était en cours de renouvellement.

En ce qui concerne **les ressources humaines**, le tableau des effectifs annexé au compte administratif faisait état de 51 postes fin de 2008. Au cours de la période 2003-2008, 30 recrutements ont été effectués pour 6 départs. On relève qu'un quart des agents n'a pas suivi la formation continue obligatoire. S'agissant du régime indemnitaire tel qu'il ressort des bulletins de salaire de l'année 2007, la police municipale est la seule filière où l'intégralité des agents perçoit les primes au taux maximal alors qu'une modulation est pratiquée pour le reste du personnel de la collectivité.

Parmi les moyens à la disposition de la police municipale, la mise en place d'un dispositif de **vidéosurveillance** a été autorisée par plusieurs arrêtés pris de 2005 à 2008. Les installations, qui concernent quatre sites, n'ont été opérationnelles qu'à compter de mars 2008, ce qui ne permet pas encore de porter une appréciation sur l'efficacité du dispositif.

L'utilisation d'**armes de service** a été autorisée depuis septembre 2004 et a donné lieu à l'acquisition de 30 armes de catégorie 4 (revolvers de calibre 38). On relève qu'une note de service fait état d'un incident de tir survenu le 4 août 2007 à 4 h du matin dans la salle du poste de commandement radio. La consigne qui en a découlé a été l'interdiction du port des armes sans ordre exprès du directeur de la police municipale. Les conditions d'utilisation et de remisage font l'objet d'un guide spécifique.

Enfin, **les dépenses de fonctionnement liées à la police municipale de 2003 à 2007** ont plus que doublé, en lien avec l'augmentation des frais de personnel, passant de 1,4 M€ à 3,1 M€. La hausse s'est poursuivie en 2008 pour atteindre une dépense de 3,5 M€. Ce budget n'est toutefois qu'un élément du coût de la politique de sécurité publique.

En définitive, au vu des réponses apportées par la collectivité, il est difficile d'établir un lien entre la politique de sécurité mise en œuvre et l'évolution des chiffres de la délinquance, faute, d'une part, d'un suivi des résultats de l'ensemble des dispositifs, dans le prolongement du diagnostic local de sécurité établi en 2006 (contrat local de sécurité, contrat urbain de cohésion sociale, projet éducatif local) et, d'autre part, de l'absence de réels outils d'évaluation des actions de la police municipale.

6 CONCLUSION GENERALE

Le contrôle de La Seyne-sur-Mer a permis de mettre en évidence l'importance des difficultés auxquelles la ville reste confrontée depuis de nombreuses années et la lenteur avec laquelle une dynamique de changement peut se mettre en place, alors même que la commune dispose d'atouts liés à sa géographie qui permettent d'envisager une conversion économique réussie et une réelle attractivité.

Pour une part importante, ces difficultés proviennent de la désindustrialisation. Faute d'avoir réussi la reconversion économique qu'aurait nécessité la fin des chantiers navals en 1985, La Seyne-sur-Mer reste une ville pauvre, confrontée à des difficultés sociales importantes, ce qui, d'une part, occasionne des dépenses supplémentaires (dispositifs sociaux, police municipale, rénovation urbaine) et, d'autre part, la prive de toute marge de manœuvre fiscale ou de recettes liées à l'exploitation de certaines activités. On constate au demeurant que loin de s'améliorer au fil du temps, la situation a continué à se dégrader depuis le début des années 2000 et ce, indépendamment des investissements engagés depuis une dizaine d'années et de l'endettement destiné à les financer.

Au-delà de leur caractère structurel, il apparaît qu'une partie de ces difficultés est accentuée par une conjonction d'évènements. Tout d'abord, l'instabilité politique a nui à l'élaboration d'orientations qui, dans le cas de La Seyne-sur-Mer, doivent être conduites sur le long terme pour produire leurs effets. Les projets ont tendance à s'enliser, à être remis en cause à mi-parcours, parfois pour des motifs politiques, parfois par manque d'anticipation de leurs conséquences, notamment financières. De plus, la commune peine à réformer son propre mode de fonctionnement pour rendre sa gestion à la fois plus efficace et moins coûteuse. Gestion financière, politique d'achat, ressources humaines : autant de domaines qui sont restés insuffisamment encadrés, gérés sans vision stratégique globale. Le renouvellement des cadres de direction à chaque changement de majorité n'y est sans doute pas étranger.

Plusieurs améliorations ont pu néanmoins être notées dans certains aspects de la gestion communale. Le suivi budgétaire et comptable a été amélioré et, surtout, l'objectif de stabilisation progressive de la masse salariale, principale charge de la commune, est mis en œuvre conformément aux orientations arrêtées, cependant que des outils de modernisation de la gestion sont en cours d'élaboration (la chambre a aussi constaté une amélioration des procédures d'achat depuis son dernier contrôle).

Pour l'instant, ces mesures ont certes permis de réaliser quelques économies isolées mais elles restent insuffisantes à enclencher une véritable dynamique de changement, comme en témoignent les difficultés à équilibrer le budget 2010. La définition d'une stratégie claire pour l'avenir devrait s'accompagner d'une capacité à anticiper, à évaluer et à mesurer. La commune aurait tout intérêt à élaborer un plan de redressement pluriannuel, lui permettant de tester différentes hypothèses, de mesurer l'impact des décisions qu'elle entend prendre et de comparer ses prévisions et ses réalisations.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

REPONSE DE M. Marc VUILLEMOT

Maire de la Seyne-sur-Mer

Commune de la Seyne-sur-Mer

Département du Var

ANNEXES

ANNEXE 1

SITUATION FINANCIERE

Remarques méthodologiques

L'ensemble de l'analyse financière a été réalisé à l'aide du logiciel Delphi 3, dont les données proviennent d'une base alimentée par les comptes de gestion. Les tableaux ont toutefois été complétés et vérifiés à partir des comptes de gestion papier et des comptes administratifs.

La section de fonctionnement et l'autofinancement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. Moy.
Contributions directes	43 943 471	34 373 644	30 378 101	31 169 366	31 375 722	32 434 186	33 388 537	37 788 645	-2,13 %
Autres impôts et taxes	2 079 313	14 804 542	18 947 175	19 801 154	20 116 876	21 130 093	21 538 099	21 472 292	39,59 %
DGF	12 385 487	12 626 530	12 721 946	14 811 535	15 117 278	16 147 747	16 515 868	16 958 839	4,59 %
Autres dotations, subv. et participations	16 653 553	12 011 317	14 214 681	11 449 136	10 107 325	9 706 177	8 937 725	7 679 702	-10,47 %
Produits des services et du domaine	3 902 820	3 805 299	3 996 007	3 798 460	3 278 753	3 506 213	3 969 469	3 204 977	-2,77 %
Autres recettes	234 977	224 582	389 008	259 019	227 586	456 834	339 114	356 465	6,13 %
Produits de gestion	79 199 622	77 845 913	80 646 917	81 288 669	80 223 541	83 381 251	84 688 811	87 460 920	1,43 %
Charges de personnel	35 881 656	37 468 094	39 379 541	40 538 102	41 751 641	42 744 927	45 135 846	47 046 477	3,95 %
Charges à caractère général	14 823 477	15 409 038	16 134 500	17 703 502	15 476 063	21 347 900	20 175 994	18 317 463	3,07 %
Subventions	9 356 335	6 796 191	6 446 461	6 505 456	6 760 153	6 672 682	6 051 765	7 040 864	-3,98 %
Autres charges	7 044 196	5 292 075	5 511 807	5 944 889	6 059 299	6 097 359	6 297 318	6 255 905	-1,68 %
Charges de gestion	67 105 665	64 965 399	67 472 309	70 691 948	70 047 156	76 862 869	77 660 924	78 660 710	2,30 %
Excédent brut de fonctionnement	12 093 957	12 880 515	13 174 608	10 596 721	10 176 385	6 518 382	7 027 887	8 800 209	-4,44 %
Transferts de charges	4 067 879	3 353 878							-100,00 %
Produits financiers	63 466	31 177	99 428	10 952	58	58	18 753	185 720	16,58 %
Charges financières	4 983		22 293	1 185 515	6 832			49 216	38,70 %
Intérêts des emprunts	4 843 982	4 456 885	3 529 856	3 114 335	2 549 964	4 731 912	4 527 630	4 791 615	-0,16 %
Produits exceptionnels	3 940 150	269 376	643 835	3 751 250	11 379 661	5 171 905	4 580 445	780 541	-20,65 %
Charges exceptionnelles	4 478 527	3 884 472	932 014	4 885 915	11 623 682	4 636 735	4 089 498	1 263 243	-16,54 %
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	3 643 482	3 465 637	3 699 860	3 666 613	3 759 715	4 597 295	4 415 201	3 951 155	1,16 %
Reprises sur Amortissements et Provisions	1 676 939	1 829 388	1 829 388	63 802	6 297 269	4 736 785	2 440 000	2 407 443	5,30 %
Résultat de fonctionnement	8 871 417	6 557 340	7 563 238	1 570 346	9 913 180	2 461 189	1 034 755	2 118 685	-18,50 %
Capacité d'autofinancement brute	10 818 142	8 193 589	9 433 709	5 173 158	7 375 626	2 321 699	2 943 311	3 580 613	-14,61 %
Amort. du capital de la dette	8 844 949	10 165 786	10 563 315	9 771 711	6 650 155	4 281 195	6 695 118	9 429 835	0,92 %
Capacité d'autofinancement disponible	1 973 193	-1 972 197	-1 129 605	-4 598 553	725 471	-1 959 496	-3 751 807	-5 849 222	

Analyse de la fiscalité

Evolution de la fiscalité directe complétée des attributions ou des compensations complémentaires

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. Moy. 2002-08
Contributions directes	43 943 471	29 800 174	30 378 101	31 169 366	31 375 722	32 434 186	33 388 537	37 788 645	4,04%
Attrib. de compensation TPM		11 844 304	10 940 613	9 976 369	10 157 145	9 685 649	9 155 866	9 251 456	-4,03%
Dot. de solidarité commun. TPM		350 238	704 143	925 548	925 548	925 548	925 548	925 548	17,58%
Sous-total revertst de fiscalité TPM	0	12 194 542	11 644 756	10 901 917	11 082 693	10 611 197	10 081 414	10 177 004	-2,97%
Total de la fiscalité directe	43 943 471	41 994 716	42 022 857	42 071 283	42 458 415	43 045 383	43 469 951	47 965 649	2,24%
Produits de gestion	79 199 622	77 845 913	80 646 917	81 288 669	80 223 541	83 381 251	84 688 811	87 460 920	1,96%
Part fiscalité directe/Produits de gestion	55%	54%	52%	52%	53%	52%	51%	55%	
Péréquation -fds nat. TP			278 394						
Etat- compensation TP	6 368 605	1 763 026	1 673 147	1 630 943	1 432 766	1 300 155	1 150 079	951 043	-9,78%
Etat - compensation TF	2 784 328	2 874 428	1 691 444	1 172 474	1 207 217	1 177 619	1 134 791	1 210 563	-13,42%
Etat - compensation TH			1 665 124	1 692 822	1 723 128	1 758 314	1 774 932	1 810 409	
Fds nat. péréq. ou dot nat péréq.	1 780 269	1 922 224	1 701 281		1 744 602	1 967 712	1 830 274	1 810 658	-0,99%
Sous-total compensation fiscalité	10 933 202	6 559 678	7 009 390	4 496 239	6 107 713	6 203 800	5 890 076	5 782 673	-2,08%
Total de la fiscalité directe+attrib.comp.	54 876 673	48 554 394	49 032 247	46 567 522	48 566 128	49 249 183	49 360 027	53 748 322	1,71%
RRF hors cessions	90 896 996	85 087 894	84 988 608	83 052 507	92 846 656	90 331 886	88 553 471	88 436 267	0,65%
Part fiscalité directe+attrib-comp/RRF	60%	57%	58%	56%	52%	55%	56%	61%	

Evolution de la fiscalité totale (directe et indirecte)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de la fiscalité directe + compensations communautaires	54 876 673	48 554 394	49 032 247	46 567 522	48 566 128	49 249 183	49 360 027	53 748 322
Autres impôts et taxes (sans compensations communautaires)	2 079 313	7 183 470	7 302 419	8 899 236	9 034 183	10 518 896	11 456 684	11 295 288
Total des ressources liées à la fiscalité	56 955 986	55 737 864	56 334 666	55 466 759	57 600 311	59 768 079	60 816 711	65 043 610

Part des impôts et taxes acquittés par les ménages dans la fiscalité totale

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	33 943 471	29 800 174	30 378 101	31 169 366	31 375 722	32 434 185	33 388 537	37 788 645
Taxe d'enlèvement des OM		4 573 470	4 665 000	6 015 000	6 015 000	7 251 746	8 192 405	7 504 611
Total des ressources liées à la fiscalité	56 955 986	55 737 864	56 334 666	55 466 759	57 600 311	59 768 079	60 816 711	65 043 610
% impôts directs sur total ressources fiscales	60%	62%	62%	67%	65%	66%	68%	70%

Produit des impôts par habitant (trois taxes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produit des impositions/pop	721	564	498	511	515	532	548	620
Moyenne nat. des Cnes de même strate	715	386	396	406	421	434	447	462

Potentiel fiscal et coefficient de mobilisation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Potentiel fiscal par habitant 4 taxes	430							
Potentiel fiscal par habitant 3 taxes		293	303	316	329	341		
Coeff. de mob. du pot. fiscal 4 taxes cons.	161,93 %							
Coeff. de mob. du pot. fiscal 3 taxes cons.		155,79 %	153,35 %	150,63 %	146,99 %	147,96 %	150,66%	163,08%

Evolution des bases, des taux et des produits pour les trois taxes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bases								
Taxe d'habitation	51 384 952	52 267 664	53 807 397	55 694 991	56 929 254	58 934 332	60 994 097	63 700 863
Foncier bâti	50 429 591	51 337 706	52 652 551	54 332 328	55 937 134	58 428 850	60 395 839	62 149 432
Foncier non bâti	147 939	139 047	136 103	143 699	148 990	157 862	166 143	187 542
Taxe professionnelle	39 565 167							
Taux (en %)								
Taxe d'habitation	25,72%	25,72%	25,21%	24,71%	24,22%	23,74%	23,27%	25,55%
Foncier bâti	40,00%	31,07%	31,07%	31,07%	31,07%	31,07%	31,07%	34,11%
Foncier non bâti	77,45%	77,45%	75,90%	74,38%	72,89%	71,43%	70,00%	76,85%
Taxe professionnelle	25,52%							
Produit								
Taxe d'habitation	13 216 204	13 443 238	13 564 839	13 762 227	13 788 260	13 991 010	14 193 326	16 275 571
Foncier bâti	20 171 837	15 950 620	16 359 142	16 881 049	17 379 662	18 153 844	18 764 987	21 199 171
Foncier non bâti	114 579	107 692	103 302	106 883	108 599	112 761	116 300	144 126
Taxe professionnelle	10 097 027							
Total	43 599 647	29 501 550	30 027 284	30 750 159	31 276 520	32 257 615	33 074 614	37 618 868
Evolution du produit								
Variation du produit fiscal		-32,34%	1,78%	2,41%	1,71%	3,14%	2,53%	13,74%
Effet base		-21,82%	2,72%	3,34%	2,63%	4,05%	3,43%	3,95%
Effet taux		-10,51%	-0,94%	-0,93%	-0,91%	-0,91%	-0,90%	9,79%

Les dépenses d'investissement et leur financement

Evolution des dépenses d'investissement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. Moy.
Dépenses d'équipement (réel)	26 711 804	11 294 033	15 268 039	20 551 771	43 345 152	43 367 084	31 823 237	17 073 021	-6,19%
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	26 718 664	11 294 033	15 271 431	20 552 763	43 353 115	43 372 031	32 356 743	17 074 635	-6,20%
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	30 786 543	14 697 728	23 398 351	22 239 588	44 393 834	44 735 678	37 796 748	23 866 651	-3,57%

Financement des dépenses d'investissement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total	%
Dépenses d'équipement (réel)	25 639 375	9 615 397	14 960 571	20 348 032	43 136 012	42 358 204	30 656 129	17 073 021	203 786 741	96%
Transfert ch et trav pr tiers	4 067 879	3 353 878					531 102		7 952 859	4%
Dépenses d'invnt	29 707 254	12 969 275	14 960 571	20 348 032	43 136 012	42 358 204	31 187 231	17 073 021	211 739 600	100%
Financement										
CAF disponible	1 973 193	-1 972 197	-1 129 605	-4 598 553	725 471	-1 959 496	-3 751 807	-5 849 222	-16 562 216	-8%
FCTVA	1 416 254	3 360 871	2 565 231	1 401 460	3 253 233	2 845 172	5 950 567	5 512 304	26 305 092	12%
Produits de cessions	12 876	14 274	2 506	3 456 031	6 296 793	3 103 581	3 451 037	422 732	16 759 830	8%
Autres ressources propres	382 369	503 490	160 921	467 596	145 603	652 197	1 220 696	1 484 072	5 016 944	2%
Recettes propres	3 784 692	1 906 439	1 599 054	726 533	10 421 100	4 641 454	6 870 493	1 569 886	31 519 651	14%
Subventions	8 972 221	4 708 027	5 388 758	6 136 289	13 538 206	13 795 072	10 208 220	10 156 770	72 903 563	34%
Emprunts nouveaux	17 948 750	3 812 426	9 396 927	14 604 500	21 147 692	26 323 351	15 128 396	6 003 678	114 365 720	54%
Recettes externes	26 920 971	8 520 453	14 785 685	20 740 789	34 685 898	40 118 424	25 336 616	16 160 448	187 269 284	88%
Variation fonds de roulement	998 410	-2 542 384	1 424 168	1 119 290	1 970 986	2 401 674	1 019 877	657 313	7 049 334	

Evolution du fonds de roulement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Variation du fonds de roulement	998 410	-2 542 384	1 424 168	1 119 290	1 970 986	2 401 674	1 019 877	657 313
Fonds de roulement au 31 Décembre	2 054 142	-488 242	935 926	2 330 019	4 301 005	6 702 679	7 722 556	8 379 869

Evolution de l'encours de la dette

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 31/12	92 374 850	86 691 198	85 962 211	89 687 893	104 185 430	126 227 587	134 660 864	131 234 707
Encours de la dette/ hab	1515	1411	1392	1471	1709	2070	2209	2153
Moyenne de la strate	1340	1194	1133	1129	1103	1133	1131	1173
Encours / Epargne brute	9 ans	10 ans	9 ans	17 ans	14 ans	54 ans	46 ans	37 ans

Annuité de la dette

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amort. du capital de la dette	8 844 949	10 165 786	10 563 315	9 771 711	6 650 155	4 281 195	6 695 118	9 429 835
Intérêts des emprunts	4 843 982	4 456 885	3 529 856	3 114 335	2 549 964	4 731 912	4 527 630	4 791 615
Annuité	13 688 931	14 622 671	14 093 170	12 886 046	9 200 119	9 013 106	11 222 748	14 221 450
Encours de dette au 01/01	83 271 049	92 374 850	86 021 491	84 855 103	89 687 893	104 185 430	126 227 587	134 660 864
annuité/encours	16,44%	15,83%	16,38%	15,19%	10,26%	8,65%	8,89%	10,56%

Ratios de l'annuité de la dette

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
annuité de la dette/ hab	225	240	231	211	151	148	184	233
Moyenne de la strate	253	258	244	221	186	163	157	149
Annuité de la dette/ recettes réelles de fonctionnement	16,30%	18,55%	17,27%	15,04%	10,47%	10,28%	12,54%	16,08%

Le fonds de roulement et la trésorerie

Besoin en fonds de roulement (BFR) (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dettes court terme						
Provisions sur comptes de stocks						
Fournisseurs	2 582 986	3 864 319	2 454 004	340 364	3 679 146	5 962 810
Personnel et comptes rattachés	149 743	11 589	154 093	11 872	1 507	
Dont personnel rémunérations dues	149 743	395	153 033	11 872	1 507	
Sécurité sociale et autres org. sociaux	438 428		499 639			
Etat et autres collectivités publiques	39 043	132 559	335 821	-1 382 274	-1 910 422	75 744
Autres comptes créditeurs	4 118 609	236 759	593 903	274 464	510 023	2 889 227
Dont intérêts courus à payer						
Total du passif court terme	7 328 808	4 245 226	4 037 459	-755 574	2 280 253	8 927 780
Créances						
Comptes de stocks						
Redevables et comptes rattachés	2 222 251	711 747	1 381 244	658 583	650 694	1 579 175
Etat et autres collectivités publiques	52 874	804 550	1 367 710	918 113	741 084	1 833 410
Comptabilités distinctes rattachées	-1 067 332	132 013	340 820	199 171	850 077	513 992
Déficits et débits des cptbles et régisseurs	3 310	3 410	3 234	3 234	3 284	3 284
Autres comptes débiteurs	592 715	2 791 543	756 266	656 238	1 468 256	1 405 056
Dont avances en garantie d'emprunt						
Dont intérêts courus à recevoir						
C/1069 neutralisation de l'excédent de charges s/produits	562 069	562 069	562 069	562 069	562 069	562 069
Total de l'actif circulant	2 365 888	5 005 332	4 411 343	2 997 408	4 275 463	5 896 986
Besoin en fonds de roulement	-4 962 921	760 107	373 884	3 752 982	1 995 210	-3 030 795

Trésorerie (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Trésorerie						
Comptes débiteurs	4 474 679	175 820	1 956 136	548 023	4 707 469	10 753 351
Dont comptes au trésor	4 234 098	14 741	1 790 095	389 724	4 608 649	10 574 156
Dont avances à des SEM						
Crédits de trésorerie						
Trésorerie	4 474 679	175 820	1 956 136	548 023	4 707 469	10 753 351
Zone de test						
Fonds de roulement (1)	-488 242	935 926	2 330 019	4 301 005	6 702 679	7 722 556
Besoin en fonds de roulement (2)	-4 962 921	760 107	373 884	3 752 982	1 995 210	-3 030 795
Trésorerie (1 - 2)	4 474 679	175 820	1 956 136	548 022	4 707 469	10 753 351
BFR hors comptabilités distinctes rattachées	-3 895 589	628 093	33 064	3 553 812	1 145 133	-3 544 787
Trésorerie hors comptabilités distinctes rattachées	3 407 347	307 833	2 296 955	747 193	5 557 546	11 267 343

Détail des comptabilités distinctes rattachées (total en €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
451001 Eau	-1 238 187	-25 895	216 175	167 557	171 146	66 721
451002- assainissement	392 523	427 541	124 645	31 614	678 932	447 270
451003-Transports	-221 668	-269 632				
Total	-1 067 332	132 013	340 820	199 171	850 077	513 991

ANNEXE 2

LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Examen de cinq associations subventionnées (année 2007)

	Fonct.	CUCS	PEL	Total	Convention	Justifications produites
Centre culturel et social	70 000	68 000	44 000	182 000	Convention d'objectifs du 2 juillet 2007. Montants non précisés.	Pas de compte d'emploi des subventions affectées. Rapport financier d'une page ne permettant pas d'isoler l'usage des subventions communales.
OMASE	10 000	4 500	23 380	37 880	Aucune convention établie entre la commune et l'association.	Bilan financier produit pour les subventions CUCS mais pas pour les autres. Compte et bilan global de l'association.
GASPAR	15 000	6 000		23 000	Pas de convention en 2007. 36000 versés en 2006 sans convention.	Bilan financier produit pour les subventions CUCS et compte et bilan global de l'association.
Nouvel horizon	20 000	6 000	64 000	90 000	Convention d'objectifs du 26 juin 2007 uniquement pour le dispositif PEL. Montant non précisé. Pas de convention pour le reste des subventions	Pas de compte d'emploi de la subvention, contrairement aux termes de la convention PEL. Seulement un compte d'exploitation du centre de loisirs, et le compte et bilan global de l'association.
Projerep	20 853	42 000		62 853	Pas de convention.	Comptes de l'association, compte d'emploi de la subvention CUCS, bilan financier et rapport d'activité fournis.
Total	135 853	126 500	131 380	395 733		

ANNEXE 3

LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

Données sur l'évolution et la répartition des personnels

Evolution de l'effectif (en nombre d'agents)

Grades ou emplois	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Nbre d'emplois en (+)
Titulaires	1 116	1 103	1 249	1 277	1 331	1 322	1 315	199
Non titulaires permanents	10	6	11	13	24	14	16	6
Total emplois permanents	1 126	1 109	1 260	1 290	1 355	1 336	1 331	205
Non tit. non permanents		696		292		546		

Source : Annexes aux comptes administratifs et REC

Evolution de l'effectif (ETP)

EFFECTIFS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titulaires	1089	1109	1092	1241	1263	1292	1289
Non titulaires permanents	23	19	15	15	16	25	15
Non tit. non permanents	53,75	100,25	+ 30	34,75	24,25	24,50	44
TOTAL	1165,75	1228,25	1136,75	1290,75	1303,25	1341,5	1348

Source : DRH

Evolution des rémunérations par statut (en K€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% augm. totale
Rémun. totales titulaires	22 652	23 453	24 417	26 910	27 659	28 080	30 616	32 044	41%
Rémun. totales non titulaires	3 313	3 170	3 627	2 427	2 316	2 463	1 787	1 892	-43%
Total rémunérations brutes	25 965	26 623	28 044	29 337	29 975	30 543	32 403	33 936	31%

Source : comptes de gestion

Répartition des agents titulaires par filière (en nombre d'agents)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. Moy.
Filière administrative	289	298	326	344	358	350	344	3,90%
Filière technique	583	565	663	660	684	675	670	2,97%
Filières sanitaire et sociale	115	105	106	112	123	124	120	1,52%
Filières sportive et animation	58	72	84	87	89	85	88	7,94%
Filière culturelle	41	31	34	38	41	42	42	0,48%
Filière police municipale	30	32	36	36	36	46	51	8,92%
Total des effectifs des agents titulaires	1116	1103	1249	1277	1331	1322	1315	3,45%

Source : Annexe aux comptes administratifs

Evolution des charges de personnel par secteur (en K€)

Fonction	2002	2003	2004	2005	2006	2007	evol Moy	struct. % 2007
0 services généraux	10 888	13 055	13 768	14 454	13 084	13 363	4%	29,5%
1 sécurité et salubrité publiques	1 576	1 956	2 232	2 524	2 484	3 358	16%	7%
2 enseignement	7 889	7 653	7 465	7 342	9 876	10 568	6%	23%
3 culture	3 244	3 187	3 152	3 071	3 853	4 149	5%	9%
4 Sport et jeunesse	3 210	3 070	3 226	3 409	3 244	3 383	1%	8%
5 Interv. sociales et santé	2 896	2 448	2 429	2 098	1 489	1 333	-14%	3%
6 Famille	1 979	1 950	1 875	1 841	1 943	2 146	2%	5%
7 Logement	0	0	0	0	0	0		0%
8 Améngt des serv urbains	6 116	6 417	6 532	6 965	6 707	6 918	2%	15%
9 Action économique	345	376	465	543	210	194	-11%	0,5%
Chapitre 012	38 143	40 113	41 144	42 247	42 890	45 412	4%	100%

Répartition des agents titulaires par catégorie (en nombre d'agents)

Grades ou emplois	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evol. Moy
Total catégorie A	63	62	66	75	81	84	6%
Total catégorie B	128	123	121	129	132	134	1%
Total catégorie C	925	918	1062	1073	1118	1104	4%
Total des effectifs	1116	1103	1249	1277	1331	1322	3%

Structure des effectifs (en %)

Grades ou emplois	Strate de 50 à 100 000 hab. (cnes et ets cx) BS 2003 (*)	Strate de 50 à 100 000 hab. (cnes et ets cx) BS 2005 (*)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total catégorie A	7%	6%	6%	6%	5%	6%	6%	6%
Total catégorie B	12%	11%	11%	11%	10%	10%	10%	10%
Total catégorie C	81%	83%	83%	83%	85%	84%	84%	84%
Total des effectifs	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) source CNFPT/DGCL - Synthèses nationales des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2003 et 2005 des collectivités territoriales