

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 12 décembre 2005

Référence à rappeler :

Gref/IC n°2673

Lettre recommandée avec AR n°4491 82477fr

Monsieur le Maire,

Par lettre du 4 octobre 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Grasse.

Votre réponse parvenue à la chambre, a été enregistrée au greffe le 9 novembre 2005.

Je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné de votre réponse écrite.

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

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

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

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

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-

payeur général des Alpes-Maritimes.

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

Monsieur Jean-Pierre Leleu

Maire

Hôtel de ville

06335 GRASSE CEDEX

Le président,

Bertrand SCHWERER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE GRASSE

(Alpes Maritimes)

Années 1999 à 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Grasse à partir de l'année 1999. Ce contrôle a été attribué à M. Bahuaud, conseiller. Par lettre en date du 4 octobre 2004, le président de la chambre en a informé M. Leleu, maire. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 11 avril 2005 entre M. Leleu et le rapporteur.

Lors de sa séance du 27 avril 2005, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Leleu qui a répondu par écrit.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 5 septembre 2005 le présent rapport d'observations

définitives dans la composition suivante : M. Schwerer, président, MM. Rocca, Giannini, et Debruyne, présidents de section, MM. Kovarcik, Rouquié, Berthet et Gruber, conseillers et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 4 octobre 2005 à M. Leleu. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Leleu 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.

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

La sous-préfecture de Grasse comptait, en 2003, 44.790 habitants. Elle est le chef-lieu d'un arrondissement de 500.000 habitants. Depuis le 1er janvier 2002, elle est également la ville centre d'une communauté d'agglomération regroupant 5 communes et 70.000 habitants.

Sa vocation est double, touristique par son site et industrielle par ses parfums. Elle dispose d'un vaste territoire de 4500 hectares étagés sur près de 900 mètres de dénivelée. Ces caractéristiques géographiques obligent la commune à déployer ses moyens administratifs et techniques dans plusieurs hameaux.

Son centre ancien, classé, est dans un état dégradé nécessitant un entretien de confortement coûteux. Une SEM d'aménagement contribue à cet entretien.

## LES GRANDS EQUILIBRES FINANCIERS

Sur la base des données financières communales (comptes administratifs et comptes de gestions) produites à la chambre par la commune, en ne considérant soit que le budget principal, soit, pour certains cas, les données consolidées (avec les budgets annexes), la chambre a pu constater les points suivants.

Evolution et formation de l'épargne communale.

Le taux d'épargne de gestion, c'est à dire le rapport entre l'excédent brut de fonctionnement (1) et les recettes de fonctionnement, mesure la capacité de la commune, à dégager l'épargne nécessaire à ses investissements. Ce taux, trop faible (de l'ordre de 13 à 16 %) entre 2000 et 2002, s'est cependant redressé en 2003 pour atteindre environ 19 %. Il reste encore légèrement

en dessous du minimum souhaitable de 20 %.

L'autofinancement brut (2), après une baisse en 2000 et 2001, se redresse, mais l'amélioration est insuffisante puisque l'autofinancement net (3) reste négatif en 2003. Par rapport aux collectivités de même type, le taux d'autofinancement (4) demeure globalement plus faible.

Il apparaît ainsi que la commune n'a pas pu, durant la période contrôlée, dégager la totalité des ressources nécessaires à ses investissements, même si, la tendance sur le moyen terme est à l'amélioration. Sachant que des marges de manœuvre fiscales restent encore disponibles, il est raisonnable de penser que la commune a la capacité de sortir d'une situation financière un temps compliquée.

La dette et la capacité de désendettement (5).

Sur la période contrôlée, la dette consolidée, bien que maîtrisée, s'accroît plus vite que celle du seul budget communal.

Pa503201

Au 1 <sup>er</sup> janvier en K€	1999	2000	2001	2002	2003	Evol. Moy.
Encours de dette consolidé	73.046	74.338	74.663	74.041	75.539	+ 3,4 %
Encours communal seul	64.879	66.005	66.643	66.411	66.033	+ 1,8 %

Comparée aux moyens financiers de la commune, cette dette est forte, le rapport de l'encours aux recettes réelles de fonctionnement, atteignant le taux élevé de 113 %. La charge annuelle de cette dette est plus forte que dans les communes de la même strate. Son annuité reste proche du taux limite prudentiel de 20 % des produits de fonctionnement.

La capacité de désendettement est égale à 12 ans. Malgré une légère amélioration, elle n'est pas encore assez éloignée du seuil limite estimé à 15 ans.

Pour satisfaire ses projets d'investissements, la collectivité devra donc dégager de nouvelles ressources, puisque le seuil d'endettement actuel ne lui laisse que peu de marge de manœuvre, malgré un coefficient de rigidité de 46 % en 2003.

## L'EXAMEN DES PRINCIPAUX POSTES DE RECETTES ET DE DEPENSES.

### Les recettes

Les produits communaux progressent modérément entre 1999 et 2003 (d'un peu moins de 1 %). Cette quasi-stabilisation des recettes est due, en grande partie, à la création en 2002 de la communauté d'agglomération " Pôle Azur Provence " qui a bénéficié du transfert de la taxe professionnelle de Grasse (perte compensée de façon dégressive par des reversements

partiels). La perte de cette ressource, doit donc s'accompagner d'une maîtrise des dépenses non transférées ou d'un accroissement des autres recettes fiscales.

Les taux de fiscalité directe qui ont augmenté jusqu'en 1996, ont été réduits par la suite, puis légèrement augmentés pour rester cependant en dessous de ceux de 1996. Le seul contrôle des taux ne suffit pas pour gérer la fiscalité locale puisque les bases continuent à évoluer de leur côté à un rythme sensiblement élevé (environ 3 % de hausse par an). Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal à plus de 105 % en 2003 traduit une pression fiscale supérieure à celle des communes comparables de la région.

Le volume des emprunts par exercice reste globalement constant sur la période examinée, sauf en 2002 du fait de l'inscription dans les comptes communaux d'une dette transférée par le SITOMDU avant sa dissolution.

Les dépenses.

La première bonne impression sur l'évolution positive des charges doit être tempérée par le fait qu'une partie des anciennes charges communales a été transférée à la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

La commune ne disposant pas d'outils de contrôle interne il lui est difficile de savoir si cette baisse apparente des charges résulte d'une amélioration de sa gestion ou, d'un effet purement mécanique, des transferts opérés. Or, compte tenu des imbrications croissantes avec les autres structures territoriales il serait nécessaire de mettre en place des outils d'extraction de données permettant d'affiner la connaissance de la responsabilité de chacun.

Plus globalement, des gisements d'économie existent à Grasse. Ceci est confirmé par le rapprochement des dépenses réelles de fonctionnement de la commune avec celles des communes comparables de la région.

Les charges de personnel.

Au 31 décembre 2003, la commune comptait 813 agents (source : bilan social) dont 726 titulaires, soit un agent pour 59 habitants. Les effectifs sont restés stables sur la période (799 agents en 2001 contre 813 en 2003) après la création de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence.

Le financement de ces personnels (de l'ordre de 25 millions d'euros en 2003) apparaît maîtrisé au vu tant de l'évolution d'un exercice sur l'autre que des données nationales ou locales. Cependant, l'impact de l'intercommunalité n'est pas sensible, alors que cette création aurait dû mécaniquement entraîner une baisse des effectifs et donc des coûts.

Les charges à caractère général.

Elles représentent environ 22 % des dépenses de la commune. Sur la période, leur progression a été de 2,05 %, ce qui, compte tenu de la mise en place de l'intercommunalité, reste satisfaisant.

Parmi les frais généraux, les postes suivants ont été examinés plus particulièrement : le parc automobile, l'informatique et la téléphonie. Ces postes de dépenses sont en effet de bons indicateurs de la rigueur de la gestion d'une collectivité locale.

La gestion du parc automobile.

Le parc automobile de la commune est en partie géré par un petit service "auto", composé de 4 personnes : 3 mécaniciens et un secrétaire responsable administratif. Ce service assure, en plus de la gestion administrative du parc, la maintenance technique de premier niveau (entretien courant, mécanique) ; l'entretien plus poussé (deuxième degré) étant assuré par les concessionnaires. La chambre considère qu'une étude comparative entre les coûts respectifs d'entretien de deuxième degré externe ou interne serait de nature à assurer la collectivité sur la pertinence de son choix.

C'est seulement depuis l'année 2000 que les informations relatives aux véhicules sont collectées par le service auto sur un tableur informatique. L'analyse du parc, par le biais de bases de données, a donc été relativement longue et malaisée. Certaines bases demandées par la chambre ont été inexploitable ou ne l'ont été qu'après plusieurs relances. Sur le fondement de ce qui a été communiqué, il est possible de déduire un certain nombre d'enseignements.

La flotte automobile de la commune de Grasse (d'une moyenne d'âge supérieure à huit ans) comportait 203 véhicules en 2003, dont 72 berlines représentant plus de 35 % de la flotte. Le " service de proximité " chargé de la voirie détient 50 véhicules, soit le quart de la flotte communale et la police municipale près de 13 %, soit 26 " véhicules " (principalement des scooters).

Chaque service communal renouvelle ses véhicules comme il le souhaite, sans examen critique de ces demandes par le service automobile. Chaque service attributaire gère également son parc comme il l'entend puisqu'il n'existe pas de " pool " de véhicules qui permettrait d'optimiser leur utilisation et partant d'en réduire substantiellement le nombre et le coût.

La chambre constate également la faible distance moyenne mensuelle kilométrique parcourue par véhicule (971 Km).

La répartition des véhicules par service est également à considérer. La lecture du tableau joint en annexe au présent rapport permet de constater, nonobstant l'éclatement des services sur l'étendue du territoire communal, que certains besoins pourraient être satisfaits par un seul véhicule au lieu de plusieurs, voire par un " pool " au profit des petits services.

La chambre observe sur la base de ces éléments que le nombre de véhicules municipaux à Grasse est élevé au regard des besoins réels d'une commune de cette importance. Une réduction significative de ce parc automobile permettrait des économies substantielles.

D'autre part, le kilométrage moyen de certains véhicules, utilisés exclusivement en ville, invite à penser que certains déplacements de kilomètres sont effectués pour des motifs personnels. A titre d'illustration et en tablant sur une vitesse moyenne de 15 km/h, il ressort que chaque agent utilisateur passerait le tiers de son temps en voiture, ce qui n'est évidemment pas concevable. Certains kilomètres sont donc parcourus en début et fin de service, ce qui transforme ainsi, irrégulièrement, des véhicules de service en véhicules de fonction.

Sur le plan financier, les dépenses de fonctionnement du parc de véhicules s'élèvent pour l'année 2003 à 667 000 euros, soit 81 % de plus qu'en 2000, ou encore plus de 5 % des dépenses de fonctionnement. Le service de proximité, qui détient 24 % du parc de véhicules, occasionne 40 % de frais de fonctionnement (259.000 euros) sur l'année 2003. Ce service qui était doté de 33 véhicules en 2000 en avait 50 en 2003, soit une augmentation de la flotte de 51 %.

L'augmentation des frais sur la même période est de 111 %. Globalement, pour toutes les catégories de véhicules, le poste fonctionnement a crû depuis 2000, plus particulièrement, celui des véhicules de service qui a quasiment doublé entre 2000 et 2003 (96 k euros contre 181 K euros).

Un autre poste de dépenses présente un intérêt pour la gestion, celui des cartes d'autoroute. Ces cartes (une par véhicule), fournies par une société pétrolière, autorisent le passage direct aux barrières de péage du réseau autoroutier et permettent d'acheter du carburant. La société émettrice des cartes transmet chaque mois à la commune un relevé détaillé des dépenses de carburant et de péage autoroutier. Elle facture son service sur la base de 8 % du montant. Pourtant, aucun contrôle n'est effectué par les services communaux pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus d'utilisation des cartes. Tout au plus une corrélation approximative est elle faite a posteriori par le centre auto, entre les distances réellement parcourues et les dépenses facturées, mais elle ne permet pas de savoir réellement s'il est fait un usage personnel ou non des véhicules.

Ainsi, sur le seul poste automobile, il apparaît très clairement que les coûts de fonctionnement pourraient être largement diminués, ne serait-ce qu'en améliorant la politique d'achat et d'attribution des véhicules, en créant un " pool automobile " et en mettant en place un outil de contrôle. Il va de soi qu'un état de l'actif " réel " aiderait également la commune dans sa politique de renouvellement.

La chambre prend acte cependant du projet annoncé de création d'un centre technique municipal pour les véhicules, qui devrait permettre de regrouper les moyens et d'assurer un suivi centralisé.

A titre incident, l'état de l'actif fourni par la collectivité met en évidence l'absence de suivi de la

valeur réelle du parc. Ainsi on relèvera, un fourgon Renault acquis en 1989, dont la valeur résiduelle est encore fixée à 14 635 euros ; une Peugeot 404 acquise en 1979, dont la valeur résiduelle est de 4 712 euros ou encore un Renault châssis cabine, acquis en 1982, dont la valeur résiduelle est indiquée à 128 758 euros. Ces erreurs, qui sont en nombre important, ont pour effet d'empêcher une traduction fidèle de la valeur du patrimoine de la commune.

L'informatique.

De 1998 à 2003 l'outil informatique a reposé essentiellement sur les applications des " domaines métiers " (ressources humaines, gestion financière et droit des sols). Le parc informatique est composé de 400 ordinateurs dont 80% ont plus de six ans. Ces postes de travail ne sont pas fédérés au sein d'un réseau homogène par suite de la persistance de systèmes d'exploitation obsolètes et de l'absence de réflexion d'ensemble.

Le service informatique est composé de sept personnes. Quatre agents assurent la maintenance du parc, au fur et à mesure des demandes, sans qu'ait été établi un plan d'ensemble. Il n'existe pas de système d'alerte permettant d'établir un pré diagnostic des pannes, ce qui interdit d'établir un ordre d'urgence pour les interventions.

Les achats de matériels et de logiciels sont pilotés par les services utilisateurs. La mise en place, la maintenance et le renouvellement des versions sont réalisés par des prestataires de services liés aux applications utilisées. Le développement de la bureautique, l'émergence d'applications plus ouvertes et la diminution du coût des postes utilisateurs a entraîné un basculement progressif vers un environnement PC et un réseau Ethernet classique.

L'obsolescence du parc matériel induit des coûts de maintenance importants, les prestations extérieures au profit d'outils propriétaires nécessitent des compétences techniques et des métiers spécifiques qui n'ont pas été développés en interne.

En 2004, la commune s'est engagée dans un programme de modernisation de son informatique, notamment par l'acquisition de nouveaux logiciels de " gestion financière " et de " gestion des ressources humaines " ainsi que par un redéploiement et une rénovation de son réseau informatique.

Cependant, la gestion informatique dépend encore des besoins exprimés isolément par les services, ce qui ne permet pas une maîtrise globale de la gestion du parc des matériels et des applicatifs. La présence d'un ingénieur informaticien auprès des personnels communaux devrait permettre cette gestion globale au niveau de la direction générale. Il serait souhaitable qu'un plan soit mis en place pour redéfinir les fiches de postes et l'interaction entre services.

Il faut noter aussi que la commune n'a pas produit les coûts relatifs aux personnels et aux moyens généraux rattachés, traduisant ainsi l'absence de suivi analytique des charges sur ce poste. Ceux

obtenus après analyse des données disponibles, permettent de penser malgré tout que les dépenses informatiques se seraient stabilisées financièrement en fin de période, cette amélioration résultant plus sûrement de la baisse continue des prix au niveau national que d'une meilleure maîtrise.

## La téléphonie

La commune est équipée d'un système composé de 52 autocommutateurs dont la moyenne d'âge est de 15 ans. Deux personnes seulement sont chargées d'assurer le maintien d'un parc de 500 lignes installé sur 170 sites distincts. Dans ce cadre obsolète la commune ne peut appliquer une démarche analytique.

Les coûts des télécommunications ont crû de 1999 à 2002 de 170.000 euros. En 2003, le déploiement d'un autocommutateur central a permis de supprimer quelques lignes en location, ce qui a entraîné une économie de 20.000 euros.

Le parc de téléphones mobiles s'élève à près de 100 unités. Ce volume important se justifierait selon la commune par le nombre d'agents soumis à astreinte. La chambre s'interroge sur une organisation communale qui assujettit à l'astreinte un agent sur huit. Le montant des dépenses relatives aux téléphones mobiles pour l'exercice 2003 s'élève à 90.000 euros, soit une moyenne de 900 euros par an et par mobile, ce qui paraît tout à fait excessif par rapport aux besoins supposés du service.

L'hétérogénéité du système, son obsolescence comme l'absence de contrôle des consommations montrent la nécessité d'une définition fonctionnelle des besoins. Le système paraît avoir évolué, non à partir d'une vue d'ensemble mais pour répondre à des demandes personnelles successives.

Une révision complète du service devrait permettre de dégager des économies substantielles. Le recrutement en 2004 d'un directeur des services d'information devrait contribuer à atteindre un meilleur rapport coût / efficacité.

## Les investissements

Un programme pluriannuel d'investissements a été élaboré. La commune a augmenté progressivement son volume d'investissements sur la période contrôlée, passant de 6,4 millions d'euros en 1999 à 13,8 millions d'euros en 2003.

Les dépenses d'équipement brut par rapport aux recettes ont effectivement progressé mais restent encore inférieures à l'effort consenti par les collectivités comparables de la région, ce qui traduit les difficultés de la collectivité à financer ses besoins en investissements.

L'aide aux associations.

Les subventions aux associations restent à peu près constantes sur la période examinée, soit environ 3,9 millions d'euros par exercice. Des conventions annuelles de gestion avec les principales associations ont été élaborées.

Selon la commune, ces conventions ne font pas peser sur elle des contraintes fortes. Pourtant la possibilité de modulation financière n'a pas été mise à profit pour s'adapter à une situation financière fluctuante.

Une commission de pilotage des associations a toutefois été mise en place pour analyser les comptes rendus de celles-ci. Constituée d'élus et de fonctionnaires municipaux, elle a notamment élaboré le modèle de convention désormais applicable. Cet effort de contrôle pourrait être poursuivi en veillant à une meilleure appréciation des montants financiers disponibles par exercice.

#### LES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES.

La commune dispose d'un important stock de créances restant à recouvrer. Pour le réduire, elle passe chaque année un certain nombre d'entre elles en " non valeur ", sans forcer leur recouvrement. Cette solution n'est pas saine. Les motifs qui justifieraient la prise en charge communale de certaines de ces créances, tels que l'insolvabilité des propriétaires ou encore l'impossibilité pour la commune de laisser des immeubles s'écrouler, ne peuvent être considérés comme recevables sans tentative préalable de recouvrement.

Pour améliorer ses recettes, la commune envisage d'obtenir un meilleur rendement de ses bases fiscales et de sa taxe d'urbanisme avec l'aide d'un cabinet extérieur. A supposer que les services communaux ne soient pas qualifiés pour assurer seuls cette tâche, cette procédure gagnerait à être précédée d'un effort pour recouvrer les créances évoquées, un meilleur recouvrement assurant en lui-même un meilleur rendement à pression fiscale inchangée.

#### LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS.

La définition des besoins.

La définition des besoins et leur consolidation au niveau central constituent des difficultés récurrentes.

En ce qui concerne la définition des besoins, il est inattendu qu'un même appel d'offres puisse être décomposé en plusieurs lots de même nature. A titre d'exemple peut être cité le cas d'une opération d'achat de fournitures de bureau et de fournitures scolaires, lancée pour répondre aux besoins des services de la mairie et de ceux des écoles. Les prestations identifiées auraient dû

être globalisées au sein d'un seul marché pour générer des économies d'échelle et de gestion. L'absence de coordination et de procédure adaptée, a conduit la commune à mettre en place un marché par service consommateur. Cette façon de procéder n'est pas cohérente avec la notion de prestations homogènes introduite par l'article 27 du code des marchés publics du 9 septembre 2001.

Le conseil municipal a adopté en 2004 une nomenclature de produits. Mais celle-ci va au-delà des seuls besoins communaux (à titre d'exemple cette nomenclature a un code " 30 " intitulé " armes, munitions, explosifs, matériels et équipements de guerre "). Aucune traduction spécifique de cette nomenclature n'a été effectuée pour l'adapter aux besoins communaux.

L'évaluation quantitative des besoins est imprécise ; alors même que ceux-ci seraient aisément identifiables. A titre d'exemple, en 2003, sur 21 marchés notifiés relatifs à l'achat de fournitures courantes et de services, 15 ont fait l'objet d'un marché à bons de commande. La prépondérance de ce type de marchés révèle la difficulté de la collectivité à circonscrire ses besoins et donc à maîtriser ses achats. Cette dernière remarque ne concerne pas toutefois le service gestionnaire des travaux qui contrôle son activité dans le cadre d'opérations.

#### Le suivi de l'exécution

Chaque service " bénéficiaire " pilote l'exécution de ses marchés, ce qui en l'absence d'une coordination d'ensemble peut s'avérer risqué. La cellule des marchés se trouve engagée dans des procédures compliquées dues aux manquements de certains services dans l'application des différents cahiers des clauses administratives générales. Elle n'a pas les effectifs qui lui permettraient d'assurer le suivi d'exécution des marchés de façon optimale.

#### L'information du conseil municipal

Aux termes des dispositions prévues à l'ancien article L. 361-2 du code des marchés publics : " les informations sur l'exécution des marchés soldés dans l'année ou en cours d'exécution font l'objet d'un rapport récapitulatif annuel communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement, à l'occasion de la présentation du budget ". Si cet article a disparu du code 2001, le code 2004 en a repris l'esprit en son article 138 qui dispose : " la personne publique publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires (...) ".

Or, du 1er janvier 1998 au 31 décembre 2001, aucun bilan annuel relatif à l'activité des marchés n'a été soumis à délibération du conseil municipal. La chambre ne peut donc que constater l'absence d'information synthétique du conseil municipal.

#### LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

La commune de Grasse s'étend sur les pentes d'une montagne, le territoire étant compartimenté en plusieurs petites collines. Les services municipaux sont répartis sur l'ensemble, en fonction des immeubles disponibles ici ou là. Cette disposition ne facilite pas les relations professionnelles d'un site à l'autre et complique l'organisation communale. Le projet annoncé de réorganisation des services pourra utilement poser le principe de leur regroupement (au moins des directeurs) dans un bâtiment unique.

#### L'organisation des services

La gestion des ressources humaines est centralisée au sein de la DRH (direction des ressources humaines). Le recueil d'une partie des informations relatives aux agents (congés, heures supplémentaires) se fait par l'intermédiaire de personnels désignés à cette fin dans les différents services de la ville. Seule la DRH possède des fichiers relatifs au personnel municipal. L'accès aux données est sécurisé. Les déclarations relatives à la tenue des fichiers de personnels ont été adressées à la CNIL.

De manière quantitative, la chambre constate que la commune dispose globalement des moyens humains nécessaires à sa gestion. Il reste à faciliter dans tous les domaines, une bonne adéquation entre les compétences détenues et les missions à remplir, grâce notamment à la formation des agents.

#### L'évolution des effectifs.

Le nombre d'agents rapporté au nombre d'habitants est relativement stable, à environ un agent pour cinquante neuf habitants. Certains des agents non titulaires ont été reclassés comme stagiaires durant l'exercice 2003. De même les bénéficiaires d'emplois aidés recrutés durant les années précédentes ont pour la plupart été intégrés à l'issue de leur contrat.

Cette stabilité des effectifs communaux, malgré la naissance de la communauté d'agglomération Pôle Azur Provence peut constituer à terme une difficulté de gestion avec la baisse progressive des ressources communales.

#### Les contractuels.

Le nombre de contractuels remplaçants est élevé au regard des effectifs. La chambre rappelle que la réglementation n'autorise le remplacement des titulaires que pour des périodes limitées, jusqu'au retour ou au recrutement de fonctionnaires territoriaux, qui ont vocation à occuper en priorité les emplois communaux.

#### La structure des âges.

La collectivité est confrontée à l'augmentation de l'âge moyen de ses personnels. La dernière

réforme des retraites devrait entraîner un ralentissement des départs, mais il ne sera que provisoire. Par ailleurs le recrutement de jeunes cadres est rendu difficile en raison de l'absence de postes disponibles, les faibles possibilités d'embauche, mais aussi par la cherté des loyers à Grasse.

Pour recruter ses cadres intermédiaires, la ville est ainsi amenée à recourir fortement à la promotion interne. Si la collectivité tire profit de l'accumulation des expériences acquises, ce " vieillissement " peut aussi devenir un facteur de résistance aux changements et de frein à la reconversion des agents.

Le suivi de l'absentéisme.

La ville n'a pas présenté le détail des causes des absences du personnel, mais l'évolution globale de l'absentéisme (passé de près de 5 % en 1999 à près de 6 % en 2003) n'est guère satisfaisante. Le passage aux 35 heures aurait dû en principe le faire baisser. L'évolution inverse et le taux atteint avec les 35 heures en 2002 traduisent des difficultés de gestion en matière de ressources humaines.

La collectivité a dit avoir pris des mesures pour limiter cette situation : modulation du régime indemnitaire en fonction du temps de présence, contrôle systématique des agents absents depuis plus de 8 jours, analyse des causes d'accidents du travail par la médecine professionnelle et préventive, et même création d'une cellule d'écoute en 2001 au sein de la DRH afin de prévenir les arrêts liés à un mal être dans le travail. Au vu des chiffres de l'absentéisme de 2002 et 2003, ces mesures n'ont pas encore produit leur plein effet.

La commune n'a pas enfin été en mesure de présenter le coût de cet absentéisme. Pourtant elle a pris un contrat d'assurance pour en couvrir les frais. Une estimation de ce coût permettrait de savoir si l'assurance souscrite a été bien négociée.

La chambre prend acte toutefois, dans la réponse à ses observations provisoires, de la récente renégociation à la baisse du coût de cette assurance.

La gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs. (GPEC).

L'objectif de ce dispositif est de mettre en place au sein des collectivités locales une politique cohérente de gestion des flux de personnels. Les prochaines gestions subiront en effet tout à la fois les conséquences des départs en retraite, de l'évolution des mentalités (recherche d'un travail plus gratifiant assorti d'une meilleure rémunération, conséquence de la raréfaction à venir de la ressource humaine qualifiée), de la nécessité de disposer de toujours plus de cadres au détriment d'agents moins qualifiés, et de la concurrence avec le secteur privé. Dans ces conditions, la commune n'échappera pas à la nécessité de prévoir avec précision ses besoins futurs en effectifs, en emplois et en compétences. Les actions menées en la matière sont encore perfectibles. Les

services n'ont pas en effet réalisé de bilan complet de leurs ressources humaines (bilan renouvelable chaque année) ni mis en place, dans ce cadre particulier, de plan de recrutement.

La formation des agents.

" Le droit à la formation des agents " de la FPT est régi par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984. Les modalités d'application en ont été définies par le décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985 pour les fonctionnaires titulaires et par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pour les agents non titulaires.

A Grasse, des axes de formation sont définis chaque année avec les chefs de services et sont présentés en comité technique paritaire. Des formations internes, thématiques, sont régulièrement organisées par la direction générale.

Les crédits formation (CNFPT compris) sont cependant relativement modestes, de l'ordre de 200.000 euros en 2003. Ils sont plutôt en diminution, ce qui est étonnant à un moment où les évolutions en cours nécessitent des formations lourdes.

Rares sont les agents formés à de nouveaux métiers. En revanche, la collectivité met l'accent sur les préparations aux concours de la fonction publique territoriale pour permettre aux agents de changer de grade et de catégorie ou de suivre des formations qualifiantes pour des missions différentes en cas de changement de service.

Environ trente agents chaque année préparent des concours. Mais la commune n'a pas établi de tableau récapitulatif des formations souhaitables pour les comparer aux formations suivies. Cette comparaison lui permettrait pourtant d'affiner ses plans de formation.

Elle n'a pas formalisé non plus de procédure permettant de mesurer précisément l'efficacité des formations suivies, par exemple il n'existe pas de grille d'analyse à renseigner au retour de stage. Il est dès lors difficile de savoir sur quoi elle se fonde pour se déclarer plutôt satisfaite des prestations fournies en la matière par ses différents partenaires.

La politique d'avancement.

Les avancements d'échelon se font à l'ancienneté minimum, exception faite pour les agents ayant été sanctionnés dans l'année, pour ceux dont la notation est insuffisante, ou encore pour ceux qui sont arrivés depuis moins de six mois dans la collectivité ou enfin les agents en maladie de longue durée ou en longue maladie.

Les avancements de grade tiennent compte de trois critères : responsabilité de l'agent, fonctions tenues et ancienneté.

Depuis 2001, la commune a mis en place des outils d'évaluation de ses agents dans le cadre

d'une concertation élargie (définition de critères d'évaluation, élaboration de fiches de fonction et de fiches d'évaluation.

La mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

Un protocole d'accord ARTT a été élaboré en concertation avec les chefs de service et les représentants du personnel avec pour objectif principal d'améliorer le service rendu à la population, notamment par l'élargissement de l'amplitude d'ouverture des services municipaux. Plusieurs possibilités ont été accordées aux services : maintien des 37 heures par semaine avec attribution de 12 jours de congés RTT, passage à 35 heures par semaine, 35 heures par semaine sur quatre jours afin d'élargir l'amplitude d'ouverture des services, annualisation du temps de travail.

La réduction du temps de travail n'a pas été la source d'embauches systématiques, mais a impliqué une réorganisation des services, la consolidation de la plupart des emplois aidés, la modification de la quotité de travail des agents, avec des passages à temps plein ou à 90 % d'agents qui travaillaient à 90 % ou 80 %.

La ville a rencontré plusieurs difficultés. La souplesse initiale du système a conduit à des horaires à la carte malaisés à gérer, le suivi des congés est devenu plus complexe. A l'occasion de la mise en place du compte épargne-temps, il a été prévu de faire un point précis sur la mise en place de la RTT et notamment sur l'annualisation du temps de travail dans certains services, le respect de l'élargissement des plages d'ouvertures des services au public et la mise en place d'une badgeuse.

## LA GESTION DES ACTIFS.

La direction des affaires juridiques et foncières gère le patrimoine immobilier de la commune ; la direction des bâtiments communaux assure la maintenance. La direction des affaires financières tient l'inventaire des biens sur une base informatique, mais la commune reconnaît ne pas disposer d'outils appropriés pour gérer efficacement ses actifs.

Outre l'éclatement de la gestion de biens entre plusieurs services, l'absence d'une connaissance précise de leur valeur réelle, et le maintien à l'actif de biens dont la valeur réelle est nulle, pénalisent la gestion. La commune respecte la réglementation qui prévoit d'amortir les biens renouvelables et provisionne pour risques, mais elle ne provisionne pas pour grosses réparations et n'a pas fait le recensement qui permettrait l'amortissement des biens anciens.

Une partie du domaine privé de la ville est affecté gratuitement à des associations. Celles-ci sont choisies en fonction de l'intérêt général qu'elles représentent pour la collectivité, du service de leurs adhérents et du compte rendu annuel d'activité qu'elles transmettent à la ville. Les cellules commerciales dont dispose la commune, notamment en centre ville, font l'objet de baux

commerciaux. Mais leur attractivité est souvent réduite.

Le centre ville est habité par une population aux ressources modestes. Les loyers sont de faible rendement. Les logements à usage locatif sont le plus souvent attribués en fonction de nécessités sociales sachant que dans le cadre des opérations liées aux périmètres de sauvegarde et de mise en valeur (PSVM) ou au périmètre de restauration immobilière (PRI), la ville fait entrer dans son patrimoine des logements déjà occupés pour lesquels elle reprend les baux en cours dans l'attente d'un relogement éventuel des locataires. Cette politique d'acquisition vise également à lutter contre les " marchands de sommeil " qui achètent pour louer à une clientèle très défavorisée des logements quasi insalubres.

Les immeubles acquis par préemption, dans le cadre du PSVM notamment, sont en partie affectés à l'installation de services municipaux, recédés à la SEM Grasse Développement dans le cadre d'opérations de réhabilitation (avec conventions publiques d'aménagement passées avec la ville) ou mis à disposition d'associations ou d'artistes dans le cadre de la politique d'animation du centre historique. Une autre partie des immeubles acquis est destinée à être écrêtée voire démolie.

Ainsi, la variété des situations rencontrées dans la gestion des actifs devrait inciter la commune à mettre en place des outils de suivi et de traitement plus adaptés que ceux dont elle dispose actuellement.

Bertrand SCHWERER

(1) Différence entre le total des produits de fonctionnement et le total des charges de gestion.

(2) Autofinancement brut : excédent brut de fonctionnement - intérêts de la dette.

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

(4) Dépenses d'équipement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement

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

(annexe)

<i>ANNEXE</i>	
	<i>Nombre de véhicules détenus en 2003</i>
<i>Services de la ville de Grasse</i>	
<i>Service Acmo</i>	<i>1</i>
<i>Service administration bâtiments communaux</i>	<i>5</i>
<i>Service appariteurs</i>	<i>1</i>
<i>bibliothèque</i>	<i>1</i>
<i>cabinet du maire</i>	<i>4</i>
<i>caisse des écoles</i>	<i>1</i>
<i>CCAS</i>	<i>4</i>
<i>cimetière</i>	<i>1</i>
<i>communication</i>	<i>2</i>
<i>Service civique</i>	<i>3</i>
<i>direction générale</i>	<i>4</i>
<i>éclairage et fêtes</i>	<i>12</i>
<i>Service EGTI</i>	<i>5</i>
<i>encadrement</i>	<i>1</i>
<i>Service espace altitude 500</i>	<i>1</i>
<i>Service espaces verts</i>	<i>19</i>
<i>Service finances</i>	<i>1</i>
<i>Service gestion du domaine public</i>	<i>2</i>
<i>Service hygiène</i>	<i>3</i>
<i>Service informatique</i>	<i>1</i>
<i>Service jeunesse</i>	<i>2</i>
<i>Service juridique</i>	<i>1</i>
<i>Service des quartiers</i>	<i>1</i>
<i>Service logement</i>	<i>1</i>
<i>Musée</i>	<i>1</i>
<i>Office tourisme</i>	<i>1</i>
<i>Palais des congrès</i>	<i>1</i>
<i>Parc auto administratif</i>	<i>1</i>
<i>Parc auto atelier</i>	<i>1</i>
<i>Parc auto pool</i>	<i>19</i>
<i>police municipale</i>	<i>26</i>
<i>Service protocole</i>	<i>1</i>
<i>Service de proximité</i>	<i>50</i>
<i>Service renouvellement urbain</i>	<i>1</i>
<i>Service des sports</i>	<i>5</i>
<i>Service technique ateliers municipaux</i>	<i>18</i>
<i>Service de l'urbanisme</i>	<i>1</i>
<i>Nombre total de véhicules</i>	<i>203</i>

*(Source commune)*

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO12120501.pdf](#)