

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 11 janvier 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/IC n° 059

Lettre recommandée avec A.R n° 9150 3325 1FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de GARDANNE.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 23 décembre 1999, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

M. Roger MEI

Député-Maire,

Hôtel de Ville - BP 18

13541 GARDANNE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE GARDANNE

(Bouches-du-Rhône)

Exercices 1992 à 1998.

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de Gardanne à partir de l'année 1992, qui a été attribué à M. CHABERT, conseiller. Le président de la Chambre en a informé M. MEI, maire, par lettre en date du 6 mai 1998.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 26 avril 1999 entre M. Roger MEI et le rapporteur.

Dans sa séance du 11 mai 1999, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. MEI et, pour partie, à 4 personnes et aux représentants légaux de 3 sociétés citées dans le texte. La réponse de M. MEI a été enregistrée le 9 septembre 1999 au greffe de la juridiction ; celui-ci a également été, sur sa demande, entendu par la Chambre. 3 personnes et les représentants de 2 sociétés ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 23 décembre 1999, ses observations définitives dans la composition suivante: M. PICHON, président, M.M BESOMBES, FABRE, GIANNINI, présidents de section, MM. KOVARCIK, AMIGUES, conseillers, et M. CHABERT, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

1. INTRODUCTION

Le destin de Gardanne, ville de 18000 habitants jouant le rôle de bourg-centre pour la plupart des communes du bassin minier de Provence, a été longtemps lié à l'exploitation du lignite du bassin

minier, et aux activités connexes. Cité industrielle, elle dépend encore aujourd'hui largement des grosses entreprises sises sur la commune ou à proximité : les Houillères de Provence, la centrale thermique de Meyreuil, l'usine d'alumine Péchiney. Plus récemment, s'est développée une industrie de la micro-électronique en relation avec la zone de Rousset et le bassin aixois.

Reliée par une voie rapide au réseau autoroutier Marseille-Aix, la ville joue aussi un rôle de cité-dortoir pour les grandes villes proches.

Elle est néanmoins fortement touchée par le chômage, les houillères ayant depuis dix ans réduit le nombre de leurs salariés, et prévu la cessation de toute extraction pour 2005.

La Chambre s'est intéressée à la situation financière de la commune, à quelques aspects des dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de personnel, et à l'investissement, en particulier la passation des marchés publics. Elle a également examiné les relations de la collectivité avec ses organismes para-municipaux, offices et cinéma, et sa société d'économie mixte, la SEMAG.

2. ANALYSE FINANCIERE

La situation financière de la commune de Gardanne paraît globalement saine. Durant la période sous revue, le budget communal se caractérise par un autofinancement net (recettes réelles de fonctionnement moins dépenses réelles de fonctionnement moins annuité d'emprunt en capital) toujours positif, qui après avoir diminué jusqu'en 1995, retrouve, à 9 % des recettes réelles de fonctionnement en 1997, sa hauteur initiale ; par une structure des dépenses dont la rigidité modérée ménage une marge de manœuvre ; par une dette dont le poids n'obère pas la capacité d'action de la commune et dont la contrainte a été allégée.

2.1. La situation actuelle de ses finances assure à la commune une réelle marge de manœuvre.

La population de Gardanne n'est en moyenne pas une population riche. L'indication fournie par le potentiel fiscal (3055 F par habitant en 1996) la place un peu au-dessous de la moyenne nationale (3280 F) dans les communes de la strate (10 à 20.000 habitants). Le revenu par habitant pris en compte pour la dotation de solidarité urbaine confirme cette situation : 35 513 F en 1997 pour une moyenne nationale de 47 932 F.

Malgré cela, la situation financière communale est caractérisée par une notable marge de manœuvre : en 1996 les seules contributions directes (c/77) représentent 74 % des recettes réelles de fonctionnement de Gardanne, alors que la moyenne nationale (communes de la strate démographique) est de 57 %.

Ceci résulte de la conjugaison d'une base de taxe professionnelle relativement importante, et qui a progressé sur la période (177 MF en 1992, 279 MF en 1997), et d'un coefficient de mobilisation

fiscale élevé (1,5 environ sur l'ensemble de la période par rapport à la moyenne départementale, elle-même plus élevée que la moyenne nationale).

Ce taux élevé n'est en fait pas homogène.

Le taux de l'impôt sur le foncier bâti est comparable à la moyenne départementale, et celui de la taxe d'habitation sur la période a un peu augmenté par rapport à cette moyenne.

Mais c'est surtout le taux de la taxe professionnelle qui fait exception : d'une part il n'a cessé d'être augmenté sur la période 92-96, passant de 25,48 % en 1992 à 27,48 en 1996 ; d'autre part il est quasi deux fois supérieur à la moyenne nationale (13,41 % en 1992, 14,54 % en 1996). S'il est vrai que jusqu'à présent un tel taux ne semble pas avoir eu d'effets contre-productifs sur la dynamique économique locale, ce risque n'a sans doute pas échappé à l'exécutif communal, puisqu'en 1997, il a choisi de maintenir pour la taxe professionnelle les mêmes taux que l'année précédente.

2.2. Les dépenses de fonctionnement sont élevées mais leur évolution a été contenue.

L'examen des dépenses de fonctionnement de Gardanne durant la période 1992-1997 montre (Voir tableau ci-dessous) que leur évolution a été maîtrisée. Si l'on compare en effet la progression des recettes réelles et celle des charges courantes (dépenses réelles de fonctionnement moins intérêts de la dette), on peut constater que la part de ses ressources que la commune consacre à son fonctionnement, après une période de dégradation progressive de la situation jusqu'en 1995, a été réduite en 1996 et ramenée au-dessous des trois quarts en 1997.

Voir Tableau

Fonctionnement : évolution 1992-1997.

en MF	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Ev.92/97
Recettes réelles de Fonct.	153,39	153,4	157,32	157,06	175,65	204,91	+ 33,6 %
Charges courantes de Fonct.	116,46	125,3	129,48	134,42	142,36	151,9	+ 30,4 %
Ratio CCF / RRF	75,9 %	81,68 %	82,30 %	85,58 %	81,04 %	74,13 %	

L'examen des principaux postes de dépense montre que les composantes de cette évolution globale sont distinctes.

D'un côté, en effet, certaines dépenses ont augmenté : c'est en particulier le cas des dépenses pour travaux et services extérieurs (c/63), et des participations et prestations au bénéfice de tiers (c/64), qui ont progressé, essentiellement du fait de l'augmentation des participations aux dépenses de l'Etat et d'autres collectivités locales : police, incendie, enseignement, action sociale, etc ...

Mais d'un autre côté, plusieurs postes importants ont été contrôlés.

Les frais de personnel (c/61) ont été stabilisés. Après avoir augmenté jusqu'à représenter plus de la moitié des dépenses de fonctionnement en 1995 (du fait de l'augmentation cette année-là de la cotisation employeur à la CNRACL), ils ont été ramenés à moins de 47,3 % en 1997. Les effectifs sont restés stables sur la période. Ce ratio (dépenses de personnel sur dépenses réelles de fonctionnement) est légèrement inférieur à la moyenne nationale de la strate (48,4% en 1997), même s'il doit être nuancé : la commune sous-traite peu d'activités, mais il faut cependant tenir compte du service des transports (dépenses de personnel : 2 MF) et du service de l'eau (2,4 MF), sans oublier le personnel des offices municipaux, en réalité à la charge de la commune.

Les dépenses liées aux subventions et allocations diverses (c/65) ont, en proportion, diminué et ne représentent plus que 10,1 % des dépenses de fonctionnement en 1997 (16,7 MF pour les seules subventions) contre 12,5 % en 1992. Ont également été maîtrisées les dépenses de gestion générale (c/66).

Au total, cette maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, confortée par une limitation des frais financiers liés aux intérêts de la dette communale (Cf infra), est d'autant plus importante pour la commune que ces dépenses, rapportées à la population, sont élevées. En 1997, il a été dépensé en fonctionnement par habitant 9091 F à Gardanne, pour 5555 F dans l'ensemble des communes de la strate (la moyenne régionale est, il est vrai, supérieure : 7480 F en 1996). Il convient pour apprécier ces dépenses de noter la faible intégration intercommunale de Gardanne à ce jour, et le recours réduit à des délégations de service public.

2.3. Un effort a été fait pour réduire l'endettement communal.

L'évolution du poids de la dette communale sur la période montre une volonté de désendettement qui place aujourd'hui Gardanne dans une position plus favorable qu'au début de la période considérée. La dette en capital (capital restant dû, CRD), après avoir crû de 1992 à 1995, a été réduite et ramenée en 1997 à un total inférieur à celui de 1992, alors que dans le même temps les recettes de fonctionnement (RRF) passaient de cent cinquante à deux cents millions de francs.

Voir Tableau

Evolution de l'encours de la dette de Gardanne (c/16 + 18)

en MF	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CRD	105,65	111,96	117,72	128,42	127,06	104,31
RRF	153,4	153,4	157,3	157	175,6	204,9

Cette évolution favorable se traduit également par une stabilisation du montant des intérêts financiers, alors que dans le même temps la part du remboursement en capital dans les dépenses réelles d'investissement n'a cessé d'augmenter, passant de 13,09 % en 1992 à 21,7 % en 1996. L'année 1997 est de ce point de vue exceptionnelle : en remboursant 23,61 MF de capital, la commune a consacré à ce remboursement 44,85 % de ses dépenses réelles d'investissement.

Au total, la situation de Gardanne au plan de l'endettement est aujourd'hui plus confortable que la situation moyenne des communes de la strate démographique.

L'endettement par habitant est à la fin de l'année 1997 de 5759 F (pour une moyenne nationale de 6248 F), et l'encours de la dette du budget principal de la commune rapporté aux recettes réelles de fonctionnement est alors de 62 % (encours au 1er janvier 127,06 MF, RRF de l'année 204,9 MF), alors que le ratio moyen national est de 96 %.

Cette situation est le résultat de deux actions conjointes :

- une gestion active de la dette, qui s'est traduite en 1997 par la renégociation d'une partie de la dette, et surtout le remboursement anticipé d'un emprunt de 15 MF contracté en 1993 auprès du Crédit foncier au taux élevé de 9,25 %, qui s'est fait dans de bonnes conditions.

- une réduction du recours à l'emprunt : 15 MF en 1992, 15 MF en 1993, 15 MF en 1994, 21 MF en 1995, mais seulement 10 MF en 1996, et aucun emprunt en 1997.

On peut ajouter que les risques liés aux garanties d'emprunts sont limités : en 1997, l'encours garanti est de 167,5 MF, pour des recettes réelles de fonctionnement de 204,9 MF, soit un indice d'endettement garanti de 81,7 %, l'indice moyen national de la strate étant de 99,5 %. Au début de 1998, l'encours est ramené à 163,9 MF.

La quasi-totalité de ces garanties d'emprunt est liée à des constructions de logements par des organismes d'HLM ; deux emprunts seulement, pour un total de capital restant dû de 1,9 MF, sont liés à d'autres secteurs, l'un pour le cinéma municipal 3 Casino, l'autre pour la société d'économie mixte de Gardanne, la SEMAG. Durant la période sous revue, une seule garantie d'emprunt a été mise en jeu, pour 103.334,12 F, au profit de la Société coopérative d'enseignement.

2.4. Le prix de ce désendettement a été la réduction des réserves et le ralentissement de l'investissement réel.

Afin de rendre ce désendettement possible, la commune a choisi de réduire son fonds de roulement, et de ralentir le rythme de l'investissement.

- Réduction du fonds de roulement :

Le montant des réserves disponibles en début de période (41,6 MF en début d'année 1991) permettait cette réduction, qui s'est faite progressivement jusqu'en 1995, par un résultat déficitaire en investissement surtout.

Voir Tableau

Evolution du fonds de roulement :

Solde au 31.12 en MF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	*1997
Fonction.	8,3	9,8	7,8	9,9	8	7,9	48,2
Invest.	29,7	18,7	17,8	8,3	6,1	8,1	- 29,5
FDR	38	28,6	25,7	18,2	14,2	16,1	18,6

* NB : le résultat de clôture 1997 est exprimé avant affectation.

La situation en fin de période semble laisser à la commune quelque latitude dans ce domaine. L'analyse de la trésorerie disponible en 1997 montre une situation plutôt confortable, les fonds disponibles en fin de mois allant de 9 MF (solde le plus faible, en février) à 33 MF (solde le plus élevé, en août).

Il est à noter cependant qu'en 1998, le système a peut-être atteint sa limite, puisqu'une ligne de trésorerie a été ouverte, pour une très brève période il est vrai (avance comptabilisée le 16.03.98 pour 7 MF, remboursée pour 6 MF le 01.04.98 et pour 1 MF le 09.04.98), et dans un contexte qui reste confortable par ailleurs.

- Ralentissement de l'investissement :

Non seulement le ponctionnement des réserves a joué, mais l'investissement réel (dépenses des comptes 21 et 23) a été réduit : 40,5 MF en 1992 (67 % des dépenses d'investissement), 36,4 MF en 1993 (80 %), 42,4 MF en 1994 (82 %), 38,8 MF en 1995 (78 %), 25,8 MF en 1996 (49 % ; mais il faudrait aussi comptabiliser 9 MF de participations versées au département pour travaux dans les collèges, imputés au compte 13, qui sans enrichir directement le patrimoine communal profitent néanmoins aux habitants de la commune), et 27,8 MF en 1997 (52,8 %).

Ce ralentissement doit toutefois être évalué à l'aune de l'effort d'équipement moyen national : en 1997, cet effort a été de 1535 F par gardannois, pour une moyenne nationale de la strate de 1098 F.

Conclusion :

Au total, la situation financière de Gardanne apparaît donc comme le fruit d'une gestion prudente, servie par un contexte assez favorable au plan des ressources, qui permettent d'assurer à la population un niveau de service rendu plus élevé que la moyenne.

Le contrôle des charges de fonctionnement conjugué à l'effort de désendettement a permis de limiter la rigidité des dépenses : l'exécutif communal garde ainsi une réelle marge de manoeuvre.

Sur les recettes, en revanche, on peut estimer que la marge de manoeuvre est aujourd'hui plus réduite. La principale ressource fiscale, la taxe professionnelle, échappe largement à la maîtrise communale, d'une part parce que le taux actuel ne paraît guère pouvoir être augmenté, d'autre part parce que la base est largement fonction de la santé de quelques très grosses entreprises. Sur ce point, les perspectives ne sont de nature à justifier ni un optimisme délibéré ni une attitude alarmiste : la fermeture programmée pour 2005 de l'exploitation des Houillères de Provence sera sans conséquences significatives directes au plan de la taxe professionnelle, puisque l'entreprise n'y est pas soumise pour l'essentiel de ses activités et que la redevance minière rapporte

relativement peu à la commune - 2,5 MF en 1997 -, mais il ne faut pas oublier les conséquences indirectes sur la sous-traitance ; la centrale thermique est un maillon essentiel du réseau électrique du sud-est ; quant à l'usine d'aluminium Péchiney, son avenir, au moins à moyen terme, semble assuré.

Pour ce qui concerne la politique d'investissement, si l'appel à l'épargne ancienne ne peut constituer qu'un mode de financement ponctuel, la commune garde une capacité d'emprunt incontestable lui permettant si elle le souhaite une relance de l'équipement.

3. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

La Chambre s'est penchée sur diverses dépenses de fonctionnement de la commune de Gardanne. Elle formule des observations concernant les tarifs de l'eau et de l'assainissement et les dépenses de personnel.

3.1. L'eau et l'assainissement

Depuis le milieu des années 80, ces services, précédemment confiés à la Société des Eaux de Marseille, fonctionnent en régie municipale. Les délibérations prises à cet effet par la commune constituent ces régies en organismes dotés de l'autonomie financière, mais en réalité, jusqu'en 1991, ils ont fonctionné en budgets annexes de la commune, sans compte au trésor propre.

C'est seulement depuis 1992 (délibération du 13 décembre 1991) que la régie de l'eau et la régie de l'assainissement sont dotées d'un budget propre et d'un compte au trésor.

La Chambre a constaté qu'en 1985, au moment de la reprise de ces services par la commune, le compte 25, enregistrant 12,2 MF d'avances consenties à la Société des Eaux de Marseille, n'a pas été soldé, et rappelle qu'il convient aujourd'hui de passer les opérations comptables nécessaires retraçant l'intégration des biens récupérés au patrimoine communal.

La Chambre s'est également intéressée à la tarification que par le biais de sa régie, la commune s'applique à elle-même.

Pour le service de l'eau, le règlement intérieur de la régie prévoit que le conseil municipal fixe les tarifs et les modalités d'établissement des prix. Le règlement des abonnements établi à cette fin (délibération du 25 avril 1985) prévoit que l'eau fournie aux appareils publics et aux services municipaux sera facturée au prix de livraison de l'eau brute potabilisée "hors toutes charges et frais d'exploitation du réseau". Les tarifs sont fixés annuellement par délibération municipale selon un barème qui distingue le tarif domestique (jusqu'à 60 m³ et au-delà de 60 m³) et le tarif industriel. Les factures d'eau établies par la régie des eaux et payées par la commune distinguent les volumes fournis gratuitement (réseau d'égout et prises d'incendie) et les volumes facturables (services municipaux, fontaines, boîte de lavage). Pour ces derniers, le prix est calculé (hors taxes

FNDAE et agence de bassin) au quart du tarif industriel. Il s'agit là d'une interprétation approximative (mais commode) de l'annexe au règlement de 1985, seul fondement du calcul du prix applicable à la collectivité.

Pour le service de l'assainissement, le tarif applicable, également fixé par délibération municipale, distingue un tarif domestique et une partie fixe par indice compteur. Les factures établies par le service d'assainissement et payées par la commune sont fondées sur un volume facturable en m³ auquel s'applique un tarif égal à 50 % du tarif domestique. Il s'agit là d'une application extensive (et également commode) du règlement établi pour l'eau en 1985.

La Chambre remarque qu'en s'appliquant à elle-même, par le biais de sa régie de l'eau et de l'assainissement, des tarifs inférieurs aux tarifs appliqués aux simples usagers particuliers, la commune transfère partiellement sur eux une charge qui devrait incomber aux contribuables.

La Chambre constate aussi la relative confusion du système en vigueur jusqu'à cette année, et prend acte de la clarification apportée par les délibérations adoptées par le conseil municipal sur cette question le 9 septembre 1999.

3.2. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de la commune de Gardanne, sous réserve des points abordés plus loin (voir 6.3.2.) ont été maintenues en-dessous de la moitié des dépenses de fonctionnement. Toutefois plusieurs points ont retenu l'attention de la Chambre : le régime indemnitaire appliqué au personnel communal est très généreux, et parfois irrégulier, l'octroi des logements de fonction appelle quelques remarques, et certains recrutements ont été effectués dans des conditions critiquables.

3.2.1. Le régime indemnitaire

La loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée par la loi n° 90-1087 du 28 novembre 1990, a prévu que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Cette limite a été supprimée par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, mais elle s'appliquait pour la période en examen. Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 a précisé les attributions respectives de l'assemblée délibérante et de l'exécutif territorial. L'assemblée délibérante définit le cadre général d'attribution (nature de la prime, catégories de bénéficiaires, taux moyen applicable, modalités d'attribution), vote les crédits nécessaires, sur la base du taux moyen et du nombre d'emplois effectivement pourvus. L'autorité exécutive compétente arrête, dans les limites ainsi fixées, les montants individuels (arrêté ou décision, non transmissible au contrôle de légalité).

Le conseil municipal de Gardanne a bien fixé le nouveau régime indemnitaire applicable aux agents de la commune par délibérations du 27 mars et du 15 juin 1992. Mais la Chambre relève le

manque de précisions de ces délibérations, qui se bornent à lister l'ensemble des indemnités appliquées au personnel, sans jamais chiffrer précisément leur montant . Seule la délibération du 27 mars 1992 a fixé un montant global de primes pour l'exercice 1992 de 1,5 MF qui n'est pas explicité. En outre, le total des indemnités n'étant pas, jusqu'en 1996, individualisé au budget, mais englobé avec les rémunérations principales, l'assemblée délibérante n'a jamais voté formellement les crédits nécessaires.

Par ailleurs, l'application systématique des taux maximum au lieu des taux moyens pèse lourdement sur le total des indemnités versées : en 1997, première année où le montant des indemnités est individualisé dans un article précis du budget, le total versé s'élève à 10,77 MF.

3.2.1.1. Les heures supplémentaires

La Chambre a constaté un certain nombre d'imprécisions et d'incohérences dans l'attribution des heures supplémentaires.

Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)

Par délibération en date du 27 mars 1992, la commune a fixé le régime indemnitaire applicable aux agents des filières administrative et technique, notamment les taux des IFTS sur la base des taux moyens des agents de l'Etat . Cette délibération a également prévu le principe de la constitution de l'enveloppe complémentaire telle qu'elle est définie à l'article 5 du décret du 6 septembre 1991, sans toutefois en fixer le montant total.

Mais, dès le 15 juin 1992, et après signature d'un protocole d'accord avec les organisations syndicales, le conseil municipal a décidé d'appliquer à tous les agents bénéficiaires de l'IFTS le taux maximum équivalant au double du taux moyen. Si cette décision n'est pas illégale en soi, puisqu'elle correspond au versement du taux maximum individuel fixé par le décret du 19 juin 1968, elle entraîne automatiquement la prise en charge de la moitié des IFTS sur l'enveloppe complémentaire.

Il convient de rappeler que cette enveloppe représente au maximum 50 % de la masse des IFTS et, dans la limite de 10 heures par agent et par mois, des IHTS, et que le crédit global d'heures supplémentaires n'a jamais été voté par l'assemblée délibérante. La délibération du 15 juin 1992 n'a pas modifié le montant de 1,5 MF figurant sur celle du 27 mars 1992, alors que le nombre d'agents concernés est passé de 44 à 212.

L'assemblée délibérante a par la suite, par délibérations des 14 janvier 1993, 2 octobre 1997 et 4 septembre 1998, fixé les régimes indemnitaires des filières sociale, culturelle, sportive, animation et police municipale, en appliquant systématiquement les taux maximum à l'ensemble des bénéficiaires des IFTS et également à certains des bénéficiaires des indemnités spéciales de fonction et des indemnités de sujétions spéciales.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Par délibération en date du 15 juin 1992, le conseil municipal a décidé de forfaitiser les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sur la base de 7 heures mensuelles par agent, en contradiction avec les dispositions du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié par le décret n° 91-782 du 13 août 1991 qui précise qu'il s'agit de travaux supplémentaires réellement accomplis en-dehors de la durée légale de travail.

Or, si lesdites heures supplémentaires, versées en application du décret précité, apparaissent bien sur les bulletins de salaire, l'examen de ces documents fait apparaître d'autres heures supplémentaires (heures sup. - 14, heures sup. + 14, et heures sup. dimanche) versées aux agents, y compris aux agents techniques, pourtant exclus par la délibération du 15 juin 1992.

L'ordonnateur a précisé que les 7 heures forfaitaires étaient payées sur l'enveloppe complémentaire, et que les autres heures supplémentaires étaient attribuées en application du décret du 6 octobre 1950. Ce n'est pas ce que prévoit la délibération du 15 juin 1992, qui, visant le décret précité, attribue les 7 heures forfaitaires sans aucune référence à l'enveloppe complémentaire.

Cette confusion avait pour conséquence une situation irrégulière : à partir du moment où la commune s'était liée par délibération à un versement forfaitaire de 7 heures, aucune base légale ne permettait le versement d'un plus grand nombre d'heures supplémentaires à ses agents, et dans la mesure où les agents techniques étaient exclus dudit versement forfaitaire par la même délibération, c'est également sans fondement juridique que des heures supplémentaires leur étaient versées.

La Chambre remarque que les dispositions du décret du 6 septembre 1991 - article 5 - n'étaient pas respectées ; qu'ainsi, en l'absence du calcul de l'enveloppe complémentaire, l'assemblée délibérante n'était pas informée du montant total d'heures supplémentaires versées aux agents ; et que la confusion entre les heures supplémentaires effectives et l'enveloppe complémentaire entraînait des situations irrégulières.

Elle prend acte que l'ordonnateur a procédé à un important travail de clarification du régime des heures supplémentaires et fait délibérer son conseil municipal sur ce point lors de la séance du 9 septembre 1999, et que le montant de l'enveloppe complémentaire a été fixé par une délibération du 16 décembre 1999.

3.2.1.2. L'indemnité forfaitaire d'astreinte

L'indemnité d'astreinte fait partie des indemnités liées à des responsabilités ou sujétions particulières et peut se cumuler avec le régime indemnitaire global. Instaurée par le décret n°69-

773 du 30 juillet 1969 en faveur des conducteurs et agents des TPE , elle a été étendue aux fonctionnaires territoriaux par l'arrêté du 9 juin 1980. Elle vise à indemniser une permanence, nécessitée par un service assuré la nuit, les dimanches et les jours fériés. Les différents taux de cette indemnité, selon qu'il s'agit d'une astreinte de nuit, de dimanche ou de jour férié, ont été fixés en dernier lieu sur la période en examen par l'arrêté du 2 février 1995.

Cette indemnité a été versée à un nombre important d'agents de la commune (au cours de l'année 1996, 51 bénéficiaires pour un montant total de 426 258 francs, auxquels s'ajoutent 6 bénéficiaires de la régie des eaux), alors qu'elle n'a été instaurée par aucune délibération et qu'aucun arrêté individuel n'a formalisé son attribution.

La Chambre, en constatant cette irrégularité, souligne que le conseil municipal n'était ainsi pas informé de l'existence d'un des éléments du régime indemnitaire du personnel communal. Elle prend acte que les délibérations nécessaires ont été prises lors du conseil municipal du 9 septembre 1999.

3.2.1.3. La prime informatique

Le décret du 29 avril 1971 modifié réserve la prime de fonction informatique aux agents de l'Etat employés dans les centres automatisés de l'information et dans les ateliers mécanographiques. En vertu du principe de parité posé par l'article 88 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984, les mêmes dispositions s'appliquent au personnel des collectivités territoriales.

La commune de Gardanne, dont la gestion informatisée est assurée par le SIPI d'Aubagne, avait toutefois antérieurement décidé, par délibération du 21 décembre 1978 d'accorder aux agents affectés au traitement de l'information, ayant la qualité de dactylocodeur ou d'agent de traitement, une prime informatique calculée conformément à l'arrêté ministériel du 23 juillet 1973, pris en application du décret du même jour relatif à la situation des personnels des communes et des établissements publics communaux affectés au traitement de l'information.

Par délibération en date du 8 octobre 1986, la commune a étendu le bénéfice de cette prime aux chefs opérateurs, toujours en application du décret du 23 juillet 1973.

Par délibération en date du 7 octobre 1993, confirmée le 16 décembre 1993 après intervention du contrôle de légalité, la commune a décidé d'attribuer cette prime à tous les agents territoriaux affectés à l'utilisation des terminaux d'ordinateur et micro-ordinateur . Le Préfet des Bouches-du-Rhône a déféré cette délibération au tribunal administratif, en lui demandant également d'annuler par voie d'exception d'illégalité la délibération du 21 décembre 1978.

Le tribunal administratif de Marseille, par jugement du 23 novembre 1995, a annulé la délibération du 7 octobre 1993, mais a rejeté la demande d'annulation de la délibération du 21 décembre 1978, le délai de recours contentieux étant expiré.

La commune a donc continué, après notification de ce jugement, à verser la prime informatique aux agents qui en étaient bénéficiaires en vertu des délibérations des 21 décembre 1978 et 8 octobre 1986. Cette prime était versée à 69 agents, sans compter les agents du service de l'eau et de l'assainissement et du CCAS, pour un montant annuel de l'ordre de 440.000 francs.

La Chambre constate qu'ainsi certains agents de la commune ont pu continuer de bénéficier d'une prime instaurée de façon illégale.

Mais en application du décret n° 97.1223 du 26 décembre 1997 portant création d'une indemnité d'exercice de missions des préfectures et de l'arrêté du 26 décembre 1997 fixant les montants de référence de cette indemnité, la commune a décidé (délibération du 17 décembre 1998) l'attribution à compter de 1999 d'un "complément de rémunération" à tous les agents titulaires et non-titulaires occupant les grades de rédacteur, adjoint administratif et agent administratif, "indépendamment du versement des autres avantages prévus par les textes et collectivement acquis qui seront maintenus".

La Chambre prend acte que, profitant de cette compensation offerte à ses agents, la commune a mis fin au paiement de la prime informatique.

3.2.2. Les logements de fonction.

La loi du 28 novembre 1990 dispose en son article 21 que "les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination."

La commune de Gardanne a, par délibération du 20 juin 1991, fixé la liste des emplois donnant droit à l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service. Cette liste, qui comprend les agents de la police municipale, les concierges des bâtiments communaux et établissements scolaires, le chef de corps et l'adjoint au chef de corps des sapeurs-pompiers, ne vise pas le régisseur du service de l'eau et de l'assainissement, qui apparaît pourtant sur la liste des agents logés par la commune fournie par l'ordonnateur. Aucun arrêté de concession n'a été pris en ce qui le concerne. L'intéressé est pourtant logé dans un immeuble appartenant à la commune, acquis en 1987. En outre, il perçoit une indemnité forfaitaire d'astreinte, qui n'est pas cumulable avec un logement de fonction (cf. décret n° 69-773 du 30 juillet 1969).

Par ailleurs, alors que le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié a prévu que les heures supplémentaires ne peuvent pas être cumulées avec le bénéfice d'un logement concédé à titre gratuit, les bulletins de salaire d'une dizaine d'agents communaux logés faisaient apparaître

l'attribution d'heures supplémentaires, qui étaient donc versées irrégulièrement.

La Chambre prend acte que l'ordonnateur a fait valider l'attribution d'un logement de fonction au régisseur du service de l'eau et de l'assainissement par une délibération du conseil municipal, a mis un terme au versement des primes irrégulièrement versées, et a émis les titres de reversement à l'encontre de leurs bénéficiaires, qui pourront rembourser les sommes indûment perçues de façon échelonnée au cours de l'an 2000.

3.2.3. Au total, le système est généreux.

Le montant total des diverses indemnités représente environ 20 % des salaires versés par la commune : en 1997, le total des salaires versés est de 54,9 MF et le total des primes de 10,7 MF. Et leur répartition est très inégale, puisque chez certains fonctionnaires le total des indemnités dépasse 50 % du salaire annuel : la Chambre a noté la rémunération d'un agent de maîtrise, dans laquelle les indemnités représentent plus de 57 % du salaire, à quoi il faut encore ajouter plusieurs heures supplémentaires "effectives" mensuelles.

La Chambre tient à rappeler qu'en plafonnant le régime indemnitaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, le législateur était soucieux non seulement d'assurer l'égalité avec la fonction publique d'Etat, mais également d'empêcher que ne se développent des disparités trop criantes entre d'un côté, le personnel des collectivités autorisées à se montrer généreuses par des moyens financiers confortables, et de l'autre, le personnel d'autres collectivités, contraintes par leurs difficultés à beaucoup plus de rigueur.

La Chambre constate que l'ordonnateur n'avait guère tenu compte des observations qu'elle lui avait déjà adressées sur ce point lors de son précédent contrôle, en particulier sur le calcul anormal au taux maximum ou sur les cumuls de primes irréguliers.

Elle constate également qu'il n'a que très récemment tiré toutes les conséquences des dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 quant au versement de primes par la société d'entraide des employés communaux, alors que la lettre d'observations de 1986 appelait déjà son attention sur l'illégalité de ce versement.

En effet, l'examen des comptes de la société d'entraide a permis de constater qu'elle versait encore en 1997 une prime de fin d'année aux retraités (212.299 francs) et des aides aux vacances (684.835 francs), financées par une subvention de la commune.

L'aide aux retraités était illégale depuis l'adoption de la loi statutaire du 26 janvier 1984, les dispositions de l'article 111 relatives aux compléments de rémunération n'étant pas susceptibles d'être appliquées aux retraités dans la mesure où ils ne relèvent plus de la loi statutaire. En effet, l'admission à la retraite entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire (article 24 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983). La commune a décidé que cette prime ne serait plus versée à compter de

l'année 1998.

La prime de vacances, elle, n'était expressément autorisée par aucune délibération du conseil municipal, ni aucune décision de la société d'entraide. Elle a été payée pour la dernière fois par la société en juin 1998, puis (délibération du 17 décembre 1998) prise en charge par le budget communal.

Le montant versé en 1998 était de 1600 francs, ayant été revalorisé suivant l'indice du coût de la vie depuis sa création initiale sur la somme de 400 francs. L'état nominatif des primes à verser était établi par le service des ressources humaines de la commune et transmis à l'association pour paiement.

La Chambre prend acte qu'il a ainsi été mis fin à une situation qui aurait pu entraîner une déclaration de gestion de fait, mais souligne d'une part l'illégalité du versement de cette aide après l'adoption de la loi du 16 décembre 1996, et d'autre part l'impossibilité pour la commune de prendre en compte sur le budget communal les revalorisations intervenues depuis la parution de la loi du 26 janvier 1984, puisqu'elles n'ont jamais fait l'objet d'aucune décision ou délibération, et qu'elles n'ont donc pas le caractère d'avantage acquis.

3.2.4. Le recrutement du personnel et la gestion des carrières.

La Chambre a constaté que certains recrutements et certaines gestions de carrières avaient été conduits de façon souvent critiquable. Ceci est largement imputable à la volonté de réintégrer dans les effectifs communaux les personnels d'abord employés par les offices municipaux. Ce point sera abordé plus loin.

Mais le cas du chef de cabinet du maire a particulièrement attiré l'attention de la Chambre.

Il a été recruté sur ce poste comme stagiaire à compter du 1er mai 1986, puis titularisé, malgré les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article 110) interdisant la titularisation des agents occupant des emplois de cabinet.

Deux délibérations municipales du 22 mars 1990 ont permis de lui organiser une carrière parallèle de fonctionnaire titulaire et de personnel contractuel : l'une supprimait "l'emploi spécifique de chef de cabinet" et créait un poste de rédacteur-chef qui lui était spécialement réservé, ce qui est irrégulier ; l'autre créait "un poste contractuel de chef de cabinet", qu'il occupe par la voie du détachement.

Enfin, si le salaire de contractuel qui lui est versé respecte le plafond, fixé par le décret 86-68 du 13 janvier 1986, de 15 % de plus que son salaire potentiel de titulaire, un treizième mois lui est octroyé, ce qui est interdit pour les collaborateurs de cabinet (décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, art. 9).

4. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT. LES MARCHES PUBLICS

Durant la période 1992-1997, la commune de Gardanne qui, on l'a vu, a réduit ses dépenses d'investissement, a néanmoins conduit plusieurs opérations importantes, qui ont nécessité la passation de marchés d'études et de travaux, qui représentent au total plus de 71 MF : construction d'un gymnase municipal, construction d'une médiathèque, aménagement de la cuisine de Fontvenelle, études pour la construction de l'école maternelle de Font du Roy (finalement abandonnée), aménagement du boulevard urbain, en trois tranches échelonnées de 1991 à 1995.

L'examen des pièces de ces marchés n'a pas fait ressortir d'anomalie, et a montré que la commune semble soucieuse de respecter le code des marchés publics.

5. LES ORGANISMES PARA-MUNICIPAUX.

En 1992, la commune de Gardanne subventionnait, depuis plusieurs années, divers organismes dont les relations avec l'activité municipale n'allaient pas sans poser problème.

Si certains de ces organismes ont été dissous et leurs activités reprises en direct par la commune, d'autres subsistent aujourd'hui.

5.1. Les offices municipaux : des associations transparentes.

En 1992, quatre offices municipaux fonctionnaient :

- l'OMD, office municipal de développement,
- l'OMI, office municipal d'information,
- l'OMJ, office municipal de la jeunesse,
- l'OMC, office municipal de la culture.

Les subventions versées par la commune à ces organismes, associations régies par la loi de 1901, représentaient plus de 7,5 MF.

La municipalité a engagé un processus de réintégration de ces offices dans le budget communal, parce qu'elle était consciente que les offices municipaux pouvaient être qualifiés d'associations "transparentes" : représentation des élus et fonctionnaires de la collectivité prépondérante, ressources propres marginales ou nulles, missions remplies qui sont des missions de service public relevant pour l'essentiel de la compétence communale.

Dès 1992, suite à une décision de l'assemblée générale de l'OMD en date du 17 septembre, et une délibération municipale du 22 octobre, cet office était dissous, et son actif et son passif dévolus au budget communal.

Concernant l'OMI, une délibération du conseil municipal du 17 décembre 1992 décidait d'intégrer au budget communal les charges et les produits de gestion de l'office, hors dépenses de personnel. L'année suivante, la dissolution de l'OMI était décidée lors de l'assemblée générale du 21 juin 1993. La commune par délibération du 16 décembre 1993 choisissait d'intégrer les activités de l'office dans son budget.

Créé en 1982 pour "promouvoir une politique de la jeunesse par des actions sociales, économiques et culturelles", l'OMJ, après avoir vu ses missions modifiées à plusieurs reprises, notamment lors de la création d'un groupement d'intérêt public, le GIPIJ (GIP intercommunal pour la jeunesse, approuvé le 26 octobre 1996, JO du 13 novembre), auquel la responsabilité de la Permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) a été transférée, a été dissous par délibération du 17 décembre 1998, avec effet au 31 mars 1999.

Cette dissolution a mis fin à une situation embrouillée, tout particulièrement en ce qui concernait les relations entre la commune et son office en termes de personnel. Pour s'en tenir à la période la plus récente, une convention signée le 29 novembre 1996 prévoyait la mise à disposition de l'office de locaux appartenant à la commune, la prise en charge des frais de fonctionnement par le budget communal, et, à titre gracieux, la mise à disposition de l'OMJ du personnel communal pour l'accueil, le secrétariat et l'administration des activités jeunesse. Le coût de ces moyens mis à disposition n'était pas chiffré. De surcroît, deux salariés de l'OMJ, en contrepartie de leur mise à disposition des services municipaux, devaient consacrer une partie de leur travail à la communication et à la formation.

La Chambre constate qu'ainsi la ville faisait salarier par l'OMJ des personnels affectés à des postes qui auraient dû être occupés par des agents recrutés dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Enfin, une situation très critiquable a perduré avec l'office municipal de la culture, dont la commune n'a pas encore décidé la dissolution. Deux problèmes majeurs doivent être soulignés : d'une part le fonctionnement d'un autre organisme para-municipal, la SARL Le Grand Casino Cinéma, longtemps totalement dépendant de l'OMC, et d'autre part les relations établies entre l'office et la collectivité pour l'emploi du personnel, dont la manifestation la plus contestable a été l'emploi par la collectivité en tant que chefs de service de trois cadres A recrutés et payés par l'association.

5.2. La SARL Grand Casino Cinéma : une société anonyme communale.

Société à responsabilité limitée créée en 1948, elle est devenue indirectement communale, son capital social étant détenu à 99,2 % par l'OMC et à 0,8 % par l'OMJ.

En 1986, la ville lui a donné en bail commercial l'immeuble d'exploitation : l'entretien courant était laissé à la charge du locataire, le bailleur prenant à sa charge des travaux d'aménagement (1,2 MF HT) qui ont été exécutés par la société. Le loyer (100.000 F HT annuel, sans révision sur douze ans) a été payé par compensation avec la créance de 1,2 MF.

En fait, hors du cadre conventionnel, la commune a pris à sa charge divers frais courants, et, par le biais de l'OMC, qui les mettait à la disposition de la SARL, la commune payait les salaires de quatre personnes.

En 1998, la situation financière est inquiétante : les capitaux propres de la société sont depuis 1988 inférieurs à la moitié du capital social (1.050.000 F) ; la situation nette est négative (à la clôture de l'exercice 1996, - 1.383.696 F ; et à la clôture de l'exercice 1997, - 1.191.243F). Or faute d'avoir reconstitué des fonds propres à hauteur de 525.000 F, la SARL est en infraction, et aurait pu depuis plusieurs années se voir imposer la dissolution.

La municipalité a alors entrepris une réorganisation du système. Le bail liant la ville et la SARL, qui venait à échéance en juin 1998, a été prolongé jusqu'au 31 janvier 1999. A cette date, la gestion du cinéma a été reprise par une association, créée à cette fin en novembre 1998, et avec laquelle la ville a passé le 28 décembre 1998 une convention (délibération du 17 décembre 1998) qui fixe les conditions d'utilisation du bâtiment.

Cette association, appelée "Gardanne Action Cinéma", voyait sa composition fixée comme suit : quatre membres nommés par le conseil d'administration de l'Office Municipal de la Culture de Gardanne, le directeur de l'OMC es qualités, trois membres désignés par le conseil d'administration de l'association Les Alluminés du ciné.

La Chambre avait constaté que l'existence de cette association, si elle venait clarifier un peu les relations avec la commune, ne résolvait pas tous les problèmes. Elle faisait remarquer que l'association continuait, par OMC interposé, de dépendre étroitement de la représentation communale, et que d'autre part une véritable convention de subventionnement entre la ville de Gardanne et l'association, fixant les engagements de celle-ci relatifs aux actions à réaliser, les moyens mis à sa disposition pour la réalisation de ces objectifs et les conditions de contrôle de la collectivité faisait encore défaut.

La Chambre prend acte du processus de clarification engagé par la commune.

Elle note que des mesures nouvelles ont été mises en oeuvre : la propriété du fonds de commerce du cinéma a été cédée par l'OMC à l'association Gardanne action cinéma pour le franc symbolique ; la nouvelle composition de cette association fait part égale aux membres nommés

par le conseil d'administration de l'OMC et aux membres désignés par le conseil d'administration de l'association Les Alluminés du Ciné ; une convention précisant les relations avec la commune a été signée. L'ordonnateur a en outre informé la Chambre de son intention de créer " pour la prochaine rentrée culturelle de septembre 2000 au plus tard " un GIP (groupement d'intérêt public) Développement culturel, permettant d'associer la collectivité territoriale et les associations locales, et d'inscrire l'action culturelle dans une perspective de coopération intercommunale sur le bassin minier.

5.3. L'importance de ces organismes a conduit la commune à certaines irrégularités en matière de gestion du personnel.

L'existence de personnel de droit privé employé en fait par la commune a évidemment posé problème lorsqu'il a été décidé de réintégrer les offices municipaux dans le giron communal.

La Chambre a constaté que l'intégration de certains salariés dans le personnel communal s'est faite dans des conditions contestables qui les laissent aujourd'hui dans une situation juridique fragile. D'autre part, elle souligne l'irrégularité de la position de plusieurs cadres de droit privé recrutés par des associations et mis à disposition de la commune pour diriger des services municipaux.

5.3.1. Des titularisations ont été faites de façon irrégulière.

La Chambre rappelle que le législateur a limité le recours à des agents non titulaires pour des emplois permanents (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 ; décret n° 88-145 du 15 février 1988) : les collectivités territoriales peuvent recruter des agents non titulaires soit, pour l'ensemble des catégories, lorsqu'il n'existe pas d'emploi statutaire correspondant aux fonctions à exercer, soit, pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient.

Par ailleurs, la titularisation n'est possible que sur des emplois pour lesquels existe un statut, et moyennant soit la réussite d'un concours soit une procédure d'homologation prévue pour les personnels en place avant la parution des statuts particuliers des cadres d'emploi territoriaux.

Or à plusieurs reprises, la commune a titularisé des personnels sous contrat des offices municipaux en créant pour eux des "emplois spécifiques" et en les y intégrant de façon irrégulière, c'est-à-dire en les nommant successivement "stagiaires" puis "titulaires" sur ces postes destinés normalement à être occupés par des contractuels.

Ainsi, pour ne prendre que deux exemples parmi d'autres, un contractuel recruté en 1990 comme directeur d'un office dissous en 1993 a été en août 1995 rétrospectivement nommé sur un emploi spécifique de directeur de la communication à compter de février 1993 comme stagiaire, à compter de février 1994 comme titulaire au premier échelon, à compter de février 1995 au

deuxième échelon. Depuis la dissolution de l'office en 1993 jusqu'à l'arrêté de 1995, il a donc été payé par la commune alors qu'il avait un contrat pour un poste qui n'existait plus et n'occupait pas encore officiellement un poste qui lui avait été destiné. Et, nommé sur un "emploi spécifique", type d'emploi ne pouvant être occupé que par un contractuel, il se trouve aujourd'hui "titulaire" d'un poste inexistant dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

Un autre salarié occupe aujourd'hui un emploi spécifique de responsable du secteur jeunesse, dont la spécificité n'est pas davantage démontrée, et sur lequel cependant il a été "titularisé", après qu'une tentative de détachement "en qualité de conseiller territorial socio-éducatif" a été mise en échec par le contrôle de légalité.

Concernant la situation de ces personnels venus des offices municipaux et recrutés par la commune, la Chambre fait le constat suivant :

Ils ont été recrutés par décision du maire, procédure réservée au remplacement sur un emploi existant, et non par contrat.

Ils occupent comme "titulaires" des emplois spécifiques qui sont censés ne pas exister dans les statuts de la fonction publique territoriale et devraient en conséquence être occupés par des contractuels.

Pour plusieurs d'entre eux, le poste occupé n'a rien de spécifique et aurait dû être pourvu après appel au centre de gestion de la Fonction publique territoriale.

Pour ceux qui ont été engagés avant la parution des statuts des cadres d'emploi territoriaux, une démarche de titularisation aurait dû être entreprise auprès de la commission nationale d'homologation.

Enfin, si toutes les mesures individuelles les concernant n'ont pas été refusées par le contrôle de légalité, on ne peut exclure que les mesures nouvelles puissent être déférées devant le juge administratif, comme cela fut le cas en 1993 quand une délibération du conseil municipal de Gardanne créant un emploi de journaliste pour intégrer un salarié d'un office a été annulée par le tribunal administratif de Marseille (TA de Marseille n° 93-3468), sachant par ailleurs que l'évolution de la jurisprudence (CE 30 octobre 1998, ville de Lisieux) autorise même un tiers à saisir le juge contre un contrat de recrutement passé par le maire.

Ainsi, la Chambre constate que la situation de ces personnels reste juridiquement fragile.

5.3.2. Plusieurs salariés d'une association ont dirigé des services municipaux.

La Chambre avait constaté qu'une convention du 7 décembre 1994 passée entre la commune et l'OMC organisait la mise à disposition de la ville de deux cadres de l'office : un personnel cadre A

afin d'assurer la coordination des services municipaux rattachés au secteur Sport/Culture, fonction assurée par le Directeur de l'OMC, et un autre personnel cadre A pour assurer la direction des services municipaux Fêtes et Cérémonies et Aide à la vie associative, l'un et l'autre étant placés sous l'autorité du Secrétaire général de la ville de Gardanne.

Un avenant à cette convention (Avenant n° 2, daté du 28 décembre 1998) ajoutait à ces deux personnels un troisième cadre A, assumant les fonctions d'adjoint du chef de service Fêtes et cérémonies.

Ainsi la municipalité salariait indirectement trois cadres A, par le détour d'une association, alors qu'ils remplissaient bel et bien des missions d'encadrement du personnel municipal.

Une telle situation, explicable par l'échec de tentatives de titularisation refusées par le contrôle de légalité, et en particulier par l'annulation, par jugement du TA de Marseille du 30 juin 1993, d'une délibération municipale du 13 décembre 1991 relative à la création d'un emploi spécifique de "directeur du service des sports", était irrégulière.

La Chambre constatait que la mise à disposition de la commune de personnel d'encadrement recruté et payé par une association grâce à une subvention versée par la commune, outre qu'elle était susceptible d'entraîner des poursuites juridictionnelles pour gestion de fait, méritait d'être dénoncée sur deux plans :

- elle réduisait artificiellement la masse salariale figurant au budget municipal. En 1997, les charges en personnel (salaires et charges sociales) s'élevaient à 2.261.046 F pour l'OMC et 1.869.494 F pour l'OMJ, soit un total de 4.130.540 F, c'est-à-dire plus de 5% des dépenses totales de personnel de la commune ;
- elle permettait de contourner la réglementation qui préside au recrutement du personnel territorial.

La Chambre prend acte des premières mesures prises par l'ordonnateur pour mettre fin à ce système : création d'un poste de chargé de mission pour mettre en oeuvre la constitution du GIP, et modification de la convention avec l'OMC pour supprimer la mise à disposition de la commune des trois cadres A.

6. LES RAPPORTS ENTRE LA COMMUNE ET SA SEM : LA SEMAG

La "Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Gardanne et sa région" (SEMAG) a été créée en 1986, avec pour objet "la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement concerté de l'environnement". La commune détenait 58 % des 1.000.000 F du capital social d'origine. Ce capital a été porté à 2.000.000 F en 1991, avec 71,5 % de capital d'origine publique (Gardanne 62,1 %) et 28,5 % de capital d'origine privée. Au conseil d'administration, la ville de Gardanne

détient 8 postes sur 14.

6.1. Le traitement des ordures ménagères

Dès sa création, la SEMAG a été chargée de la gestion d'une décharge contrôlée pour la destruction des ordures ménagères sur le site de la carrière Malespine.

Une première convention entre la commune et sa SEM a été passée en vertu des délibérations du 6 novembre et du 11 décembre 1986. Signée le 11 janvier 1987, elle prenait pourtant effet le 15 septembre 1986, pour une période de 5 ans, donc jusqu'au 14 septembre 1991.

Cependant, c'est seulement en 1993 qu'une nouvelle convention a été signée entre la commune et la SEMAG.

Cette convention de 1993 appelle plusieurs remarques.

Reconduisant les stipulations de la convention initiale, elle prévoit que pour la mise en décharge contrôlée, l'exploitant sera rémunéré suivant un tarif distinguant les ordures ménagères, les déchets industriels, les boues de station, et les gravois et encombrants, sur présentation de factures mensuelles, et selon un prix révisable trimestriellement. Le contrat est passé pour un an, avec renouvellement par tacite reconduction.

On doit comprendre que la commune de Gardanne considérait au départ l'attribution du traitement des déchets comme une concession de service public. Eût-elle considéré qu'il s'agissait d'un marché public, il lui eût fallu respecter une procédure de mise en concurrence, imposée par le prix payé annuellement à la SEMAG dépassant largement les seuils prévus par le code des marchés publics : ainsi le total des paiements en 1995 était-il de 1.378.343,16F.

Dans ce cas, la signature d'une nouvelle convention, datée du 19 octobre 1993, relève évidemment des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, qui, imposant "une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes", précisait (Titre II, chap. IV, sect. I, 47) l'applicabilité de cette procédure "aux conventions dont la signature intervient à compter du 31 mars 1993". On peut à la rigueur admettre qu'en l'occurrence, comme l'affirme l'ordonnateur, la SEMAG doive être considérée comme un délégataire expressément pressenti et ayant engagé des études et des travaux préliminaires avant le 30 janvier 1993 (article L1411-11 du Code général des collectivités territoriales) et que la commune ait donc pu se soustraire à ces dispositions. En revanche, la reconduction annuelle de la convention au 1er octobre, par simple ordre de service, en 1994, 1995 et 1996, paraît plus contestable.

D'autre part, l'application de cette convention a été approximative.

- la tarification prévue n'a pas été respectée.

Les tarifs annuels fixés par le conseil d'administration de la SEMAG se bornent à fixer un prix pour deux catégories de déchets (ordures ménagères et déchets industriels) alors que la convention (article 6) en prévoyait quatre, et le prix des déchets industriels n'est pas fixé au mètre cube, comme le prévoyait la convention, mais à la tonne. Quant aux factures adressées par la SEMAG à la commune, elles sont calculées sur le seul tonnage d'ordures ménagères, à quoi vient s'ajouter normalement la taxe ADEME.

- les modalités de révision des prix prévues n'ont pas été suivies. La convention prévoyait (art. 8) que le prix indiqué à l'art. 6 serait révisé tous les trimestres, suivant une formule complexe faisant intervenir quatre paramètres différents, mais, dans la pratique, on peut constater d'une part que les révisions de prix ont été annuelles, et de l'autre qu'elles n'ont jamais été justifiées à la commune par l'application de la formule prévue, mais par un vote du conseil d'administration de la SEMAG.

Le prix HT de la tonne d'ordures ménagères était de 80 F en 1993, de 100 F en 1994, de 105 F en 1995, de 110 F en 1996, et de 137 F au début de 1997, avant la passation d'un marché remplaçant la convention. Au total, cela représente une augmentation de 71 %, mais il faut noter que les tarifs de la SEMAG restent malgré tout inférieurs à la moyenne.

La Chambre constate que cette relation conventionnelle critiquable a perduré jusqu'en 1997, année où la commune de Gardanne a admis que le traitement des ordures ménagères relevait du régime des marchés publics.

6.2. La double casquette de l'ancien directeur.

Durant la majeure partie de la période sous examen, la même personne, qui a quitté le service communal en 1996, a occupé à la fois le poste de directeur des services techniques municipaux et les fonctions de directeur de la SEMAG.

L'exercice de ces fonctions de direction de la SEMAG pouvait s'effectuer à titre d'activité accessoire, limitée par les dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 concernant le cumul de rémunérations et d'emplois publics. Dans la mesure où ces fonctions s'accompagnaient d'une rémunération calculée sur la base d'un travail mensuel de 43,50 heures, cet agent restait dans le cadre réglementaire. Mais il eût dans ce cas fallu que la commune tînt un compte de cumul de rémunérations incluant les sommes touchées pour ses activités à la SEMAG, ce qui n'a pas été fait.

Par ailleurs, l'article 7 du décret-loi de 1936 dispose qu' "est considéré comme un emploi (...) toute fonction qui, en raison de son importance, suffirait à occuper normalement à elle seule l'activité d'un agent et dont la rémunération, quelle que soit sa dénomination, constituerait, à raison de sa quotité, un traitement normal pour ledit agent". Or, après le départ du directeur des services

techniques, remplacé par un nouveau directeur, le poste de directeur général de la SEMAG a été pourvu et occupé par une autre personne, salariée à temps plein par la société. Cette transformation du poste, alors que les missions de la société n'étaient pas multipliées (Chiffre d'affaires : 1995, 7,84 MF ; 1996, 7,97 MF), rend rétrospectivement la double casquette du directeur précédent plus contestable.

Mais c'est surtout au plan d'une saine répartition des responsabilités de gestion que ce cumul de fonctions est le plus critiquable.

La même personne, en effet, était ainsi conduite à signer à la fois :

en tant que directeur général de la SEMAG, les notes d'information adressées à la commune pour l'instruire des nouveaux tarifs décidés par son conseil d'administration (présidé, il est vrai, par le maire) ;

en tant que directeur des services techniques, les ordres de service adressés à la SEMAG, et les visas d'approbation des factures soumises par la société à la commune.

La Chambre, tout en prenant acte qu'il a été mis fin à un tel système, tient à souligner les dangers inhérents à cette confusion des rôles.

7. CONCLUSION SUR LA GESTION MUNICIPALE

La commune de Gardanne se trouve aujourd'hui dans une situation financière saine, autorisée par des ressources fiscales supérieures à la moyenne, mais aussi consolidée par une maîtrise des charges de fonctionnement et un effort durable de désendettement.

Un contrôle accru de certaines dépenses est encore possible ; il faciliterait, après une période de ralentissement, une éventuelle relance de l'investissement.

Les dépenses de personnel méritent un effort particulier : une application plus rigoureuse de la réglementation du régime indemnitaire applicable aux salariés de la commune est nécessaire, qui permettrait à terme de substantielles économies.

Enfin la ville doit achever le processus déjà engagé de réintégration dans le budget communal des divers organismes para-municipaux encore existants, dans le respect de la réglementation applicable aux relations des collectivités avec les organismes privés qu'elles choisissent de subventionner, aussi bien que de celle qui organise le statut de la fonction publique territoriale, ou choisir de donner à ces entités une véritable autonomie.

Le président,

A. PICHON